

### Vom Verfassungsvertrag zum Reformvertrag: das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union zur Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen

Schober, Konrad

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schober, K. (2008). *Vom Verfassungsvertrag zum Reformvertrag: das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union zur Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen*. (ZERP-Diskussionspapier, 3). Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP) an der Universität Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62910-0>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK**  
an der Universität Bremen

**ZERP**

**Konrad Schober**

**Vom Verfassungsvertrag zum Reformvertrag**

**Das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union zur  
Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen**



## **IMPRESSUM**

Herausgeber:	Zentrum für Europäische
Redaktion:	Rechtspolitik an der
Vertrieb:	Universität Bremen
	Universitätsallee, GW 1
	28359 Bremen
Schutzgebühr:	€ 8,- (zzgl. Versandkosten)
Nachdruck:	Nur mit Genehmigung des
	Herausgebers
ISSN:	0947 — 5729

Bremen, im Juni 2008



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	1
Verzeichnis abgekürzt zitierter Literatur .....	3
1. Einleitung .....	5
2. Das Gesetzgebungsverfahren zur PJZS: Die Entwicklung vom EVV zum Reformvertrag und ihre mögliche Bedeutung für die künftige rechtspolitische Situation von Strafverfolgung und polizeilicher Gefahrenabwehr .....	8
2.1 Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren – eine Kurzdarstellung .....	8
2.2 Die Initiativkompetenz nach EVV und Reformvertrag .....	10
a) Vorbemerkung .....	10
b) Geplante Regelungslage .....	11
c) Bewertung .....	13
2.3 Das gesetzgeberische Entscheidungsverfahren nach EVV und Reformvertrag .....	17
2.3.1 Der Rat als Gesetzgebungsorgan .....	17
2.3.1.1 Die Funktion des Rates .....	17
a) Vorbemerkung .....	17
b) Geplante Regelungslage .....	17
c) Bewertung .....	21
2.3.1.2 Das Entscheidungsfindungsverfahren im Rat .....	23
2.3.1.2.1 Grundsatz der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit .....	23
a) Geplante Regelungslage .....	23
b) Bewertung .....	26
2.3.1.2.2 Ausnahmsweise Einstimmigkeitserfordernisse für Ratsentscheidungen .....	28
a) Geplante Regelungslage .....	28
b) Bewertung .....	30
2.3.1.2.3 Der Notbremsemechanismus .....	33
a) Geplante Regelungslage .....	33
b) Bewertung .....	35
2.3.2 Das Europäische Parlament als Gesetzgebungsorgan .....	37
a) Vorbemerkung .....	37
b) Geplante Regelungslage .....	37
c) Bewertung .....	39
2.4. Nationale Parlamente als Wächter über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips – der sog. „Frühwarnmechanismus“ .....	41
a) Vorbemerkung .....	41
b) Geplante Regelungslage .....	42
c) Bewertung .....	45
3. Fazit .....	49



## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben der Bayerischen Staatlichen Polizei
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BR	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
BT	Deutscher Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
COMIX	Kürzel für Dokumente, die von einem als sog. „Gemischter Ausschuss“ tagenden Gremium des Rates der Europäischen Union behandelt werden (regelmäßig zu Themen, die einen Bezug zum Schengener Regelwerk aufweisen und deshalb nicht in der regulären Gremienzusammensetzung des Rates, sondern unter gleichberechtigter Mitwirkung der Nicht-EU-Mitgliedstaaten Island und Norwegen bei gleichzeitig beschränktem Stimmrecht des Vereinigten Königreichs und Irlands verhandelt werden).
CONCL	Dokumenten Kürzel für Schlussfolgerungen des Europäischen Rates
COSAC	Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union
CRIMORG	Kürzel für sog. „Dossiers“, die federführend durch die Ratsarbeitsgruppe „Organisierte Kriminalität“ beraten werden (Dossier: untechnische und nicht legal definierte, gleichwohl standardmäßig in den Organen der EU gebrauchte Bezeichnung für einen Vorgang, der einer Behandlung Europäischer Organe unterliegt, insbesondere Rechtsetzungsvorhaben)
DATAPROTECT	Kürzel für sog. „Dossiers“, die federführend von der Ratsarbeitsgruppe „Datenschutz“ bearbeitet werden
DOK	Dokument des Rates der EU
DROIPEN	Kürzel für sog. „Dossiers“, die federführend von der Ratsarbeitsgruppe „Materielles Strafrecht“ behandelt werden
Drs.	Drucksache
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt



EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELR	European Law Review
ENFOPOL	Kürzel für sog. „Dossiers“, die federführend von der Ratsarbeitsgruppe „Polizeiliche Zusammenarbeit“ beraten werden
EP	Europäisches Parlament
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Europol	Europäisches Polizeiamt
EuStA	Europäische Staatsanwaltschaft
EUV (LB)	Vertrag über die EU in der Fassung von Lissabon
EVV	Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
KOM	Europäische Kommission
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestags
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
REV	Revidierte Fassung eines Dokumentes des Rates der EU
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RK	Regierungskonferenz
Slg.	Sammlung
SZ	Süddeutsche Zeitung
UA	Unterabsatz
VAEU	Vertrag über die Arbeitsweise der Union

## Verzeichnis abgekürzt zitierter Literatur

- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), [VerfEU]: Verfassung der Europäischen Union, Kommentar der Grundlagenbestimmungen, München 2006: C.H. Beck
- Dirlmeier, Ulf/Gestrich, Andreas/Herrmann, Ulrich/Hinrichs, Ernst/Jarausch, Konrad H./Kleßmann, Christoph/Reulecke, Jürgen*, [Dt. Geschichte]: Kleine deutsche Geschichte, aktualisierte und ergänzte Ausgabe, Stuttgart 2006: Philipp Reclam jun.
- Holtmann, Everhard* (Hrsg.), [Politiklexikon]: Politiklexikon, 3. völlig überarb. und erw. Aufl., München/Wien 2000: Oldenbourg
- Katz, Alfred*, [Staatsrecht]: Staatsrecht, Grundkurs im öffentlichen Recht, 15., neu bearbeitete Aufl., Heidelberg 2002: Müller
- Krimphove, Dieter*, [EU-Basiswissen]: Europarecht Basiswissen, Planegg b. München 2004: Rudolf Haufe
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard*, [Handbuch Polizeirecht]: Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr Strafverfolgung Rechtsschutz, 4. Aufl., München 2007: C.H. Beck
- Piazolo, Michael* [Integriertes Deutschland]: Das integrierte Deutschland, Europäische und internationale Verflechtungen, München 2006: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit
- Schmidbauer, Wilhelm/Steiner, Udo/Roese, Eberhard* [BayPAG]: Bayerisches Polizeiaufgabengesetz mit Polizeiorganisationsgesetz. Kommentar, München 1999: C.H. Beck
- Schwind, Hans-Dieter*, [Kriminologie]: Kriminologie: Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, 7. neu bearb. u. erw. Aufl., Heidelberg 1996: Kriminalistik-Verlag
- Theisen, Manuel R.* [Wiss. Arbeiten]: Wissenschaftliches Arbeiten, 11. aktualisierte Aufl., München 2002: Franz Vahlen
- Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff* (Hrsg.), [EU-Verfassungsvertrag, 2007]: Europäischer Verfassungsvertrag. Handkommentar, Baden-Baden 2007: Nomos
- Würz, Karl*, [SDÜ]: Das Schengener Durchführungsübereinkommen, Einführung, Erläuterungen, Vorschriften, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 1997: Boorberg



## 1. Einleitung

Am 13. Dezember 2007 haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Lissabon den „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“<sup>1</sup> unterzeichnet. Dieser Vertrag ist aus der Not heraus geboren, in die die EU nach dem Scheitern der Referenden über den Europäischen Verfassungsvertrag (EVV) in Frankreich<sup>2</sup> und den Niederlanden<sup>3</sup> geraten war. Die von diesen Vorgängen ausgelöste, auch in Fragen der Fachpolitiken lähmende institutionell-politische Krise der EU soll mit dem Vertrag von Lissabon ein Ende finden. Gleichzeitig soll der Blick wieder uneingeschränkt frei werden für die Bearbeitung materieller Problemstellungen, denen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten auf nahezu allen relevanten Politikfeldern gegenüber sehen.<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund wird der Vertrag von Lissabon auch als „Reformvertrag“ bezeichnet. Im Ergebnis haben die Mitgliedstaaten der EU mit der Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon aus politischen Gründen das „Verfassungskonzept, das darin bestand, alle bestehenden Verträge aufzuheben und durch einen einheitlichen Text mit der Bezeichnung Verfassung zu ersetzen“, aufgegeben.<sup>5</sup> Damit haben die Mitgliedstaaten der EU zwar formal den Verfassungsvertrag ad acta gelegt,<sup>6</sup> nicht ohne jedoch gleichzeitig danach zu streben, möglichst viel von seiner inhaltlichen Substanz zu retten<sup>7</sup> bzw. inhaltsgleich<sup>8</sup> in eine andere Form zu gießen.<sup>9</sup> Ziel

---

1 Siehe ABl. C 306/1 v. 17.12.2007.

2 Referendum am 29. Mai 2005, Ablehnungsquote 54,87 % der abgegebenen gültigen Stimmen.

3 Referendum am 1. Juni 2005, Ablehnungsquote 61,60 % der abgegebenen gültigen Stimmen.

4 In diesem Sinne fasste lt. FAZ v. 20.10.2007, S. 7, der Außenminister der Republik Portugal, S. E. Luis Amado, die beim Europäischen Rat von Lissabon am 18./19.10.2007 vorherrschende Stimmung zusammen.

5 Siehe Ziff. I. 1 S. 2 der Anlage zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat (Tagung vom 21./22.6.2007 in Brüssel), Dok. 111777/1/07 REV 1 CONCL 2.

6 Weil dem so ist, wäre es grundsätzlich angezeigt, die Darstellung zum EVV im Konjunktiv zu halten. Dies unterbleibt im Interesse einer leichteren Lesbarkeit und besseren Verständlichkeit der Arbeit, wodurch jedoch nicht Zweifel an der „Hinfälligkeit“ des EVV ausgelöst werden sollen.

7 In diesem Sinne haben sich, ausweislich des Protokolls einer Befragung des *Minister for Europe* des Vereinigten Königreichs, Mr. Jim Murphy, die am 12.7.2007 vor dem *European Committee des House of Lords* stattfand, im Nachgang zum Europäischen Rat von Brüssel am 21./22.6.2007 mindestens 13 beteiligte Staats- oder Regierungschefs von EU-Mitgliedstaaten, zwei Außenminister, Vertreter des Europäischen Parlaments, die Europäische Kommission sowie Valerie Giscard d'Estaing als vormaliger Präsident des Kon-

war es dabei, die „EU der 27“ im Lichte ihrer bereits zum 1. Mai 2004 bzw. zum 1. Januar 2007 vorgenommenen Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten und unter den Gegebenheiten einer sich zusehends internationalisierenden Welt handlungs- und damit zukunftsfähig zu machen.

Die Schaffung der erforderlichen Zukunftsfähigkeit scheint insbesondere für den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit sowie der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) von Nöten. Zwar sind beide Themenbereiche bereits oder, je nach Betrachtungsweise, erst seit dem Inkrafttreten der Europäischen Verträge in der Fassung von Maastricht<sup>10</sup> Gegenstand der Politiken der EU, behielten aber über die weiteren Entwicklungsschritte der EU hinweg stets einen von vergleichsweise geringer Integrationstiefe geprägten Status. So blieb die PJZS bis zum heutigen Tage der „Restant“ der „Dritten Säule“, während andere, ehemals ebenfalls dort verortete Themenfelder der Justiz- und Innenpolitik formal längst vergemeinschaftet sind.<sup>11</sup> Kennzeichnendes Merkmal der „Dritten Säule“<sup>12</sup> ist das Prinzip der „intergouvernementalen Zusammenarbeit“.<sup>13</sup> Dieses besagt im Wesentlichen, dass die Mitgliedstaaten auf der Basis einer Zusammenarbeit ihrer Regierungen kooperieren und

---

vents zur Schaffung eines Europäischen Verfassungsvertrags geäußert. Danach fänden sich – je nach persönlicher Einschätzung – zwischen 90 % und 99 % der Inhalte des Verfassungsvertrages im Reformvertrag wieder, vorgenommene Änderungen seien eher kosmetischer Natur. Im Einzelnen Antwort des Ministers auf Frage 43 der Befragung, <<http://www.parliament.uk/parliamentary/committees/lords/eu/selectcommittee.cfm>>.

8 Die Regierungskonferenz vermeidet in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Fundstelle s. Fn 5) penibel den Begriff Verfassungsvertrag und umschreibt stattdessen dessen Inhalte mit der Phrase „auf die RK 2004 zurückgehende Neuerungen“. Arbeitstechnisch legt der Europäische Rat die von ihm konsentierten Inhalte dadurch fest, dass er lediglich diejenigen Inhalte benennt, die nicht mit den auf die RK 2004 zurückgehenden Neuerungen in Einklang stehen. Mit diesem Kunstgriff führt der Europäische Rat faktisch die wesentlichen Inhalte des EVV in den Reformvertrag ein, ohne den Verfassungsvertrag semantisch in Bezug zu nehmen.

9 Vgl. *Rabe*, NJW 2007, S. 3153 ff.; dieser spricht von einer Metamorphose des EVV und geht ebenfalls davon aus, dass die Substanz des EVV im Reformvertrag erhalten sein wird.

10 Siehe Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet am 7.2.1992 in Maastricht, ABl. C 191/1 v. 29.7.1992.

11 In diesem Zusammenhang sind z. B. die Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (Vertrag von Nizza), das Europäische Außen- und Binnengrenzregime sowie die Aufenthalts- und Asylpolitik (jeweils durch den Vertrag von Amsterdam) zu nennen.

12 Zum Modell der drei Säulen vgl. *Krimphove, D.*, EU-Basiswissen, 2004, S. 7 ff.

13 Definition nach *lexexakt.de*: „Mit intergouvernementaler Zusammenarbeit bezeichnet man die Bereiche der Europäischen Union, in denen die Mitgliedstaaten ihre Hoheitsrechte behalten haben und die Ziele nur durch zwischenstaatliche Regierungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten verwirklicht werden können,“ <<http://www.lexakt.de/glossar>>.

dabei ihre Souveränität uneingeschränkt wahren. Zu einer Übertragung von Hoheitsrechten an die EG kommt es ausdrücklich nicht. Für die Durchführung von Rechtsetzungsverfahren bedeutet dies, dass der Rat alleiniges Beschlussgremium ist, während dem EP lediglich eine beratende Funktion zufällt. Beschlüsse des Rates kommen nur zu Stande, soweit Einstimmigkeit herrscht.

Diese Situation ist geprägt von einem Spannungsdreieck, das sich zwischen der (1) größtmöglichen Wahrung der mitgliedstaatlichen Souveränität auf kompetenzrechtlich sehr sensiblem Terrain, (2) der Notwendigkeit einer effektiven Entscheidungsfindung über den „kleinsten gemeinsamen Nenner aus 27“ hinaus und einem (3) Demokratiedefizit als Folge fehlender europaparlamentarischer Mitwirkung und Kontrolle bildet. Auch wenn die Verfechter einer starken Rolle des Nationalstaats stets vor einer Vergemeinschaftung der PJZS gewarnt haben,<sup>14</sup> so war es doch angesichts des skizzierten Spannungsgefüges weitgehend unbestritten, dass sich das Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit zumindest in seiner reinen Form unter den herrschenden Bedingungen (auch) für die PJZS überlebt hat. In diesem Sinne hat bereits der Konvent zur Schaffung eines EVV Normvorschläge unterbreitet, die für die PJZS den grundsätzlichen Übergang zur Gemeinschaftsmethode bedeuten.<sup>15</sup> Sollte der Reformvertrag alle für die PJZS wesentlichen Inhalte und Prinzipien aus dem EVV übernehmen und sollten die in allen Mitgliedstaaten der EU durchzuführenden Ratifizierungsverfahren erfolgreich abgeschlossen werden können, stünde die PJZS vor einem regelrechten Paradigmenwechsel. Sie würde sich von der Intergouvernementalität als dem leitenden Prinzip der grenzüberschreitenden Polizei- und (Straf-)Justizkooperation im Rechtsrahmen der EU verabschieden und zur Gemeinschaftsmethode übergehen. Vor diesem sich abzeichnenden Szenario erscheint es sinnvoll und lohnend, ausgehend vom Verfassungsvertrag<sup>16</sup> und unter punktueller Berücksichtigung der aktuellen europavertraglichen Regelungslage, abzugleichen, in wie weit dessen allgemein oder spezifisch für die PJZS bedeutsamen Inhalte in die korrespondierenden Vorschriften des Reformvertrages Eingang gefunden haben. Auf der Grundlage dieses Befundes wird es gelten, den Regelungsgehalt mittels objektiver Auslegung auszuloten<sup>17</sup> und hierauf basierend mögliche Folgen für die künfti-

---

14 Dies gilt nach wie vor vor allem für das Vereinigte Königreich, vgl. hierzu Tenor der Fragen und Antworten, die im Zuge der bei Fn 7 erwähnten Befragung gestellt bzw. gegeben wurden.

15 Vgl. *Calliess, Ch.*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *VerfEU*, 2006, Art. I-1, Rn 48.

16 In der am 29.10.2004 in Rom unterzeichneten Fassung, ABl. C 310/1 v. 16.12.2004.

17 In Anbetracht der Kürze der Zeit, die seit der Unterzeichnung des Reformvertrages vergangen ist, steht zu diesem naturgemäß noch keine kommentierende Literatur zur Verfügung. Ersatzweise wird insbesondere auf Kommentare zurückgegriffen, die sich

ge Gestaltung der innerstaatlichen und Europäischen<sup>18</sup> Situation von Strafverfolgung und polizeilicher Gefahrenabwehr abzuschätzen.

Thematisch soll sich die Betrachtung vor allem auf die für Einleitung und Durchführung von Gesetzgebungsverfahren zur PJZS maßgeblichen Vorschriften beziehen. Nach einer kurzen allgemeinen Darstellung des im Laufe der gesamten Arbeit immer wieder aus spezifischen Blickwinkeln heraus aufscheinenden sog. „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ sollen sodann insbesondere die institutionelle Zuweisung der Kompetenzen für (1) die Gesetzesinitiative, (2) die Beschlussfassung durch die Legislativorgane der EU, (3) spezifische Sonderregelungen für die Beschlussfassung im Rat sowie (4) die Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligung im Zuge von EU-bezogenen Gesetzgebungsverfahren abgehandelt werden. Dies deshalb, da gerade diese Aspekte die legislativen Rahmenbedingungen für ein künftiges sekundärrechtliches Wirken der Union auf dem Gebiet der „Polizei- und (Straf-) Justizzusammenarbeit“ entscheidend prägen werden.<sup>19</sup>

## **2. Das Gesetzgebungsverfahren zur PJZS: Die Entwicklung vom EVV zum Reformvertrag und ihre mögliche Bedeutung für die künftige rechtspolitische Situation von Strafverfolgung und polizeilicher Gefahrenabwehr**

### *2.1 Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren – eine Kurzdarstellung*

Der EVV legt in Art. I-34 Abs. 1 fest, dass das sog. „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ den gesetzgebungstechnischen Normalfall bildet.<sup>20</sup> Dies be-

---

mit dem EVV auseinandersetzen.

18 In Abweichung von den Regeln der Orthografie wird das Adjektiv „europäisch“ im Weiteren stets dann groß geschrieben, soweit es – im Gegensatz zu rein geografischen Aspekten – einen institutionellen Bezug zur Europäischen Union beschreiben soll.

19 Im Interesse eines vertretbaren Umfangs der Arbeit kann diese nicht alle relevanten Einzelthemen aufgreifen, sondern muss sich auf ausgewählte und in ihrer Tragweite besonders bedeutsame Bereiche beschränken. Daher muss eine vertiefte Betrachtung gesetzeshierarchisch zweit- bzw. nachrangiger Legislativinstrumente im Wesentlichen unterbleiben. Dies betrifft z. B. Rechtsakte ohne Gesetzescharakter i. S. v. Art. I-35 EVV oder Delegierte Europäische Verordnungen gem. Art. I-36 EVV. Die behandelten Themen sind nach Wesentlichkeitsgesichtspunkten ausgewählt und sollen in ihrer Zusammenschau möglichst einen zutreffenden Überblick über das unter den Bedingungen des Reformvertrages entstehende Legislativsystem einer „neuen PJZS“ geben.

20 Vgl. *Vedder, Ch.*, in: *Vedder/Heintschel v. Heinegg* (Hrsg.), *EU-Verfassungsvertrag*,

deutet, dass Europäische Gesetze und Europäische Rahmengesetze auf der Basis einer Initiative der KOM dann zu Stande kommen, wenn sowohl das EP als auch der Rat zugestimmt haben (Art. I-34 Abs. 1 EVV). Diese Zweigliedrigkeit der Legislativentscheidung ist Ausdruck einer dualen demokratischen Legitimation der Europäischen Union,<sup>21</sup> die sich gleichermaßen aus der direkten Wahl der Mitglieder des EP durch die Bürger der Union sowie der indirekten demokratischen Legitimation der Mitglieder des Rates durch die mitgliedstaatlichen Parlamente herleitet. Dabei kommt beiden gesetzgebenden „Kammern“<sup>22</sup> der EU eine grundsätzlich gleichrangige Position zu. Prozedurale Aspekte des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“<sup>23</sup> regeln sich insbesondere nach Art. III-396 EVV. Sie sind vor allem durch ein schritt- und wechselweises Zusammenwirken von EP und Rat charakterisiert<sup>24</sup> und gliedern sich in bis zu vier aufeinander folgende Schritte.<sup>25</sup> Im Lauf des Verfahrens ergibt sich eine Abfolge von Einzelschritten, im Zuge derer EP und Rat wechselweise auf eventuelle Modifizierungswünsche des jeweils anderen Organs positiv oder negativ reagieren können. In Abhängigkeit von den erreichten Verfahrensständen eröffnen sich jeweils verschiedene Optionen, die entweder in das Zustandekommen des Legislativaktes, das Einschlagen eines kompromissfindungsorientierten Zwischenverfahrens oder das Scheitern des Legislativvorhabens münden können. In besonderem Maße bemerkenswert erscheint, dass Rat und EP unter keinen Umständen – auch nicht mit einem einstimmigen Beschluss – die Position der anderen Seite aufheben können. Im Ergebnis etabliert der EVV zwischen EP und Rat eine Machtbalance und drängt beide zu einer Problemlösung im Konsens. Diese für den EVV getroffenen Aussagen gelten uneingeschränkt auch für die mit dem Reformvertrag zu schaffenden legislativen Regularien. Dieser statuiert ebenfalls ein „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“, für dessen Durchführung insbesondere Art. 249a Abs. 1 VAEU und Art.

---

2006, Art. I-24, Rn. 2; *Ruffert, M.*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *VerfEU*, 2006, Art. I-34, Rn. 3.

21 Vgl. *Ruffert, M.*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *VerfEU*, 2006, Art. I-34, Rn. 3.

22 Die Darstellung eines „Zwei-Kammern-Systems“ ist hier bildlich und nicht etwa streng technisch zu verstehen. Das Symbol wurde gewählt, um die Zweistufigkeit des Verfahrens transparent zu machen und dabei aufzuzeigen, dass es für den Erfolg eines Gesetzesvorhabens auf die Zustimmung von EP und Rat gleichermaßen ankommt.

23 Zum Begriff „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ vgl. die nichtamtliche Überschrift des Art. III-396 in der dt. Sprachfassung; des Weiteren in diesem Sinne *Epping, V.*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *EU-Verfassungsvertrag*, 2007, Art. III-396, Rn. 1.

24 Vgl. *Epping, V.*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *EU-Verfassungsvertrag*, 2007, Art. III-396, Rn. 4.

25 Im Einzelnen sind folgende Verfahrensschritte möglich: Erste Lesung, Zweite Lesung, Vermittlungsverfahren, Dritte Lesung.



251 VAEU einschlägig sind.<sup>26</sup> Vor diesem Hintergrund gilt es nun zu prüfen, wie die maßgeblichen Aspekte des Regelgesetzgebungsverfahrens auf das Legislativverfahren zur PJZS wirken, wo und in welchem Umfang für die PJZS besondere Verfahren vorgesehen sind und welche Konsequenzen sich daraus herleiten.

## 2.2 *Die Initiativkompetenz nach EVV und Reformvertrag*<sup>27</sup>

### a) *Vorbemerkung*

Am Anfang eines jeden Gesetzgebungsverfahrens steht die Gesetzesinitiative. Diese Feststellung klingt für sich genommen geradezu banal. Sie erfährt jedoch einen enormen rechtspolitischen Bedeutungszuwachs, wenn man sie um die Fragen erweitert, ob, und wenn ja, welchem an einem konkreten Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organ die Kompetenz zukommt, ein Legislativverfahren in Gang zu setzen. Denn grundsätzlich gilt: Nur wer Gesetzesinitiative werden kann, hat den Schlüssel dafür in der Hand, selbständig die Änderung einer bestehenden Regelungslage oder das Schließen einer Regelungslücke anzustoßen. Andernfalls ist er darauf angewiesen, dass andere zur Gesetzesinitiative berufene Organe in Vorlage treten.<sup>28</sup> Diese abstrakt-generelle Wertung gilt grundsätzlich auch für Rechtsetzungsverfahren im Kontext der Europäischen Verträge.<sup>29</sup> Daher kommt dem Initiativrecht nicht zuletzt unter dem Aspekt der Verteilung politischer Macht zwischen den legislativ tätigen Organen der EU besondere Bedeutung zu.

---

26 Auch wenn es im Reformvertrag an einer Entsprechung zu Art. I-42 EVV fehlt, so spricht gegen einen verfahrensspezifischen Sonderstatus der PJZS allein schon deren systematische Zuordnung zum VAEU. Diese wird bewirkt durch die Ersetzung der nach dem EUV in der Fassung von Nizza für die PJZS einschlägigen Art. 29 bis 39 durch neue, im Dritten Teil Titel IV Kapitel 1, 4 und 5 VAEU angesiedelte Normen; vgl. hierzu Änderungsnummer 51 des Reformvertrages betreffend die Änderung des EUV.

27 Das vielfach beklagte Fehlen eines eigenständigen Initiativrechts des EP stellt keine für die PJZS spezifische, sondern eine generelle Mangellage dar. Sie ist daher nicht Gegenstand dieser Arbeit, die den Fokus auf die PJZS legt und hierbei insbesondere Aspekte aufgreift, die durch die Regelungen des VAEU im Vergleich zur bisherigen Vertragslage Neuerungen darstellen oder eine maßgebliche Neuausrichtung erfahren.

28 Hinsichtlich der Initiierung von Bundesgesetzen vgl. Art. 76 Abs. 1 GG; im Einzelnen hierzu siehe *Katz, A.*, Staatsrecht, 2002, Rn. 432.

29 Die Feststellung gilt für bereits überholte Fassungen, z. B. Maastrichter Vertrag, ebenso, wie für die aktuelle Regelungslage der Europäischen Verträge in der Fassung von Nizza und wird auch für die Zeit nach Inkrafttreten des Reformvertrages Gültigkeit behalten.

b) *Geplante Regelungslage*

**Zum Verfassungsvertrag:** Ausgangspunkt der Betrachtung ist Art. I-34 Abs. 1 EVV, der die sog. „Organkompetenzen“ festlegt. Danach sind Europäische Gesetze und Rahmengesetze grundsätzlich auf Vorschlag der KOM zu erlassen, weitere Initiativbefugte nennt die Vorschrift nicht. Der EVV greift die grundsätzliche Monopolstellung der KOM in Sachen Initiativrecht an verschiedenen Stellen auf und unterstreicht sie. So findet sich die prominenteste Bezugnahme in der spezifischen Vorschrift zur KOM bei Art. I-26 Abs. 2 S. 1 EVV, der – noch pointierter als Art. I-34 Abs. 1 EVV – gar davon spricht, dass ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der KOM erlassen werden darf. Weitere Bestätigungen des regelmäßigen Initiativmonopols der KOM und damit deren maßgebliche Rolle im Legislativverfahren finden sich in den Verfahrensvorschriften zum Gesetzgebungsverfahren, namentlich in Art. III-396 Abs. 2 EVV.<sup>30</sup>

Diese starke Regel gilt jedoch nicht völlig uneingeschränkt, sondern kennt einige wenige Durchbrechungen. So statuiert Art. I-34 Abs. 3 EVV, dass in bestimmten, vom EVV explizit benannten Fällen Europäische Gesetze oder Europäische Rahmengesetze u. a. auch auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder des EP erlassen werden können. Einen solchen Sonderfall bildet Art. I-42 EVV, der *Besondere Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* aufnimmt. Abs. 3 der genannten Vorschrift verweist auf Art. III-264 EVV, der eine spezielle Vorschrift zum Initiativrecht betreffend Rechtsakte zur PJZS darstellt. Die Norm ist als Ausnahme vom grundsätzlichen Vorschlagsmonopol der KOM zu sehen<sup>31</sup> und bestimmt, dass die Mitgliedstaaten (Mindestanzahl ein Viertel) – neben der KOM, die durch die Sonderregelung ihres Initiativrechtes nicht verlustig geht – über ein eigenes Initiativrecht im Bereich der PJZS verfügen. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der EVV in Bezug auf die PJZS ein zwischen KOM und Mitgliedstaaten geteiltes Initiativrecht vorsieht. Dieses eröffnet es sowohl der KOM, als auch einem gemeinsam initiativ werdenden Viertel der Mitgliedstaaten, Gesetzesvorhaben zur Fortentwicklung der PJZS anzustoßen.

**Zum Reformvertrag:** Hinsichtlich der Überführung der vorgenannten Regelungsinhalte des EVV in die durch den Vertrag von Lissabon fortentwickelten Europäischen Verträge ist zunächst anzumerken, dass sich die Regelungs-

---

30 Auf prozedurale Aspekte des Gesetzgebungsverfahrens wird unter Ziffer 2.3 genauer einzugehen sein.

31 Vgl. Kretschmer, B., in: Vedder/Heintschel v. Heinegg (Hrsg.), EU-Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-264, Rn. 2.

systematik eher noch unübersichtlicher darstellt, als dies für den EVV ohnehin zu konstatieren ist. Im Einzelnen:

Art. 249a VAEU bestimmt, dass Verordnungen oder Richtlinien, also die gesetzeshierarchisch höchsten sekundärrechtlichen Instrumente, auf Vorschlag der KOM erlassen werden. Insoweit bestehen an dieser Stelle zwar semantische, jedoch keine durchgreifenden inhaltlichen Unterschiede zu Art. I-34 EVV.

Das grundsätzliche Initiativmonopol der KOM findet, analog zur Situation im EVV, weitere Verankerungen in den reformierten Verträgen. So bekräftigt Art. 9d Abs. 2 S. 1 EUV (LB), dass ein Gesetzgebungsakt der Union grundsätzlich nur auf Vorschlag der KOM erlassen werden darf. Mit Ausnahme einer gesetzeterminologischen Anpassung stellt dies die wörtliche Übernahme des Art. I-26 Abs. 2 S. 1 dar. In Anbetracht dieses Ergebnisses kann es auch nicht überraschen, dass die Rolle der Kommission in Art. 251 Abs. 2 VAEU als der maßgeblichen Vorschrift zum künftigen Gesetzgebungsverfahren identisch abgefasst ist mit der Formulierung des Art. III-396 Abs. 2 EVV.

Ebenso wie der EVV durchbricht auch der Reformvertrag das Initiativmonopol der KOM punktuell. In engster sprachlicher Anlehnung an Art. I-34 Abs. 3 EVV regelt Art. 249a Abs. 4 VAEU, dass, soweit die Verträge dies vorsehen, u. a. auch eine Gruppe von Mitgliedstaaten eine Gesetzesinitiative ergreifen kann. Diese allgemeine Option eröffnet und konkretisiert Art. 61i VAEU spezifisch für die PJZS. Analog zu Art. III-264 EVV sieht die genannte Vorschrift des VAEU neben dem Initiativrecht der KOM auch ein gleichrangiges Initiativrecht der Mitgliedstaaten vor, soweit sich deren Vorhaben auf wenigstens ein Viertel der Mitgliedstaaten stützen kann. Damit ist das Initiativquorum der Mitgliedstaaten auf seinem Weg vom EVV zum Vertrag von Lissabon unverändert geblieben.

In der Zusammenschau von EVV und Reformvertrag ist somit festzuhalten, dass die spezifischen Regelungsinhalte des EVV zum Initiativrecht bei ihrer Überführung in den Reformvertrag zwar stellenweise modifiziert wurden, in ihrer wesentlichen Substanz jedoch erhalten geblieben sind. Für Gesetzesvorhaben zur PJZS besitzen KOM und der Rat als Organ der Mitgliedstaaten ein grundsätzlich gleichrangiges Initiativrecht. Den Mitgliedstaaten ist dabei auferlegt, ein Initiativquorum von einem Viertel der Zahl der Mitgliedstaaten zu überwinden, andernfalls bleibt eine mitgliedstaatliche Gesetzesinitiative unbeachtlich.

### c) *Bewertung*

Zunächst ist zu bedauern, dass die vertragliche Ausgestaltung der Regelungen zum Initiativrecht nicht eben glücklich ausgefallen ist. Die verstreute Ansiedlung ineinander greifender Vorschriften in weit auseinander liegenden Kapitel (im EVV liegen ca. 230 Artikel zwischen den Vorschriften zur Organkompetenz und zum Verfahren), oder – in der Struktur des Reformvertrages begründet – in zwei separaten Verträgen, sowie das mehrfache Aufgreifen des selben Regelungsgegenstandes an verschiedenen Stellen bei differierender Terminologie machen die Handhabung der Materie nicht unbedingt einfacher. Das verstreute Plazieren logisch zusammengehörender Vorschriften befördert darüber hinaus ganz sicher nicht die Bereitschaft der Vertreter mitgliedstaatlicher oder Europäischer Legislativorgane,<sup>32</sup> sich mit der Materie vertieft auseinanderzusetzen. Obendrein bergen unklare Begrifflichkeiten die Gefahr des Entstehens von Auslegungsproblemen. Dies alles ist einem qualitätsvollen Umgang mit Möglichkeiten und Grenzen Europäischer Rechtsetzung nicht zuträglich.

Um zutreffend ermessen zu können, welche Bedeutung einer spezifischen europavertraglichen Regelung der PJZS zukommen kann, ist es erforderlich, sich zunächst der großen rechtspolitischen Linien mitgliedstaatlicher Interessenlagen bewusst zu werden. Hierbei gilt für das Politikfeld PJZS, dass dieses aus Sicht der Mitgliedstaaten generell in mehrerlei Hinsicht besonders sensibel ist.<sup>33</sup> Zum einen betrifft die PJZS in ihrem Anwendungsbereich die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit, deren Gewährleistung eine wesentliche Grundlage der Legitimation eines Staatswesens bildet.<sup>34</sup> Zum anderen sind Polizei und (Straf-)Justiz aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung und der damit oftmals verbundenen Eindringtiefe ihres Handelns in die Rechtspositionen der von Maßnahmen betroffenen Grundrechtsträger<sup>35</sup> die schärfsten Waffen, die einem Staat zur Verfügung stehen, um seine rechtstreuen Bürger vor unrechtmäßigen Übergriffen Dritter zu schützen bzw. die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten.<sup>36</sup> Zum Dritten ver-

---

32 Zu nennen sind z. B. Regierungsvertreter oder Abgeordnete mitgliedstaatlicher Parlamente, aber auch Abgeordnete des EP.

33 Die folgenden Ausführungen grundsätzlicher Art gelten nicht nur für das Initiativrecht, sondern sinngemäß auch für alle nachfolgenden Einzelthemen. Aus Effizienzgründen wird dieser Umstand jedoch nicht ständig erneut aufgegriffen.

34 Vgl. hierzu *Scholz, R.*, Festschrift Friauf (1996), S. 444 ff.; *Ronellenfitsch, M.*, DVBl. 2005, 65 (67).

35 Vgl. *Schmidbauer, W.*, in: Schmidbauer/Steiner/Roese, BayPAG, 1999, Rn. 6.

36 Zur Doppelfunktionalität deutscher Polizeien s. z. B. *Denninger, E.*, Handbuch Polizeirecht, 2007, Kapitel E, Rn. 192 ff.

fügen sowohl das Recht der Gefahrenabwehr als auch das Recht der Sanktionierung normabweichenden Verhaltens über besonders lange Traditionen in den einzelnen Mitgliedstaaten.<sup>37</sup> Hiervon ausgehend werden beide Materien gerade auch wegen ihrer alltäglichen Bedeutung für die breite Masse eines Staatsvolks von diesem besonders intensiv und interessiert wahrgenommen.<sup>38</sup> Oder anders gesagt: Öffentliche Sicherheit und als „gerecht“ empfundene Strafverfolgung betreffen Jedermann und sind beileibe nicht nur für Spezialisten von Interesse.

Diese rechts- und gesellschaftspolitisch exponierte Stellung von Polizei und Strafjustiz ist ohne Zweifel die Ursache, warum die Mitgliedstaaten der EU so lange zögerlich waren, die genannten Politikfelder zum Gegenstand einer vertieften Zusammenarbeit im Rechtsrahmen der EU zu machen. Vor eben diesem Hintergrund ist die künftige Verteilung des Initiativrechts zu beurteilen. Nur wenn die Mitgliedstaaten das Recht zur Rechtsetzungsinitiative haben, sind sie in der Lage, aus der mitgliedstaatlichen Alltagserfahrung im Umgang mit Gefahrenabwehr und Strafverfolgung heraus gewünschte Veränderungen auf den Weg zu bringen. Andernfalls bestünde aus Sicht der Mitgliedstaaten eine unbedingte Abhängigkeit von der KOM. Insofern stellt die in EVV und VAEU angelegte Lösung des geteilten Initiativrechtes grundsätzlich einen Mittelweg dar, der zwar starke Züge der Gemeinschaftsmethode trägt, umgekehrt aber die Mitgliedstaaten auf dem für sie essentiellen Politikfeld bei der Beurteilung einer Gesetzgebungsnotwendigkeit nicht von vorne herein vollständig in die Hand der KOM gibt.

Der unionsfreundliche Fortschritt besteht zu aller erst im vertraglich zwingend vorgeschriebenen Quorum.<sup>39</sup> Dieses reduziert die Wirksamkeit des Initiativrechts eines einzelnen Mitgliedstaates „auf Null“ und begründet alleine schon deshalb ganz wesentlich die deutliche Abwendung von einer weit gehenden Intergouvernementalität. So müsste eine einzelne Regierung, um künftig initiativ werden zu können, bei der derzeitigen Zahl von 27 Mitgliedstaaten wenigstens sechs Mitstreiter finden, um ein Gesetzgebungsverfahren überhaupt anstoßen zu können. Diese Hürde dürfte vor allem eine Steigerung der Effizienz der EU-Gesetzgebungsverfahren bewirken, die jedoch möglicherweise um den Preis einer zu starken Schwächung der Position der Mitgliedstaaten erkauft sein könnte.

---

37 *Schmidbauer, W.*, in: Schmidbauer/Steiner/Roese: BayPAG, 1999, Rn. 17 ff.

38 Vgl. *Molnar, J.* in: Innere Sicherheit: Ein neuer Schwerpunkt für Europa, RennerInstitut, 1999, Seminarbericht, S. 5, <<http://www.renner-institut.at/download/texte/sicherh.pdf>>.

39 Auf das Initiativrecht der KOM soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, zumal diese bereits nach Maßgabe des geltenden EUV über in solches verfügt, Art. 34 Abs. 2 S. 2 EUV, auch wenn die KOM in Bezug auf die PJZS von ihrem Initiativrecht nicht ein einziges Mal Gebrauch gemacht hat.

Hinsichtlich des Effizienzaspektes ist davon auszugehen, dass sich die EU zukünftig wohl nur noch mit solchen Themen der PJZS befassen wird, die tatsächlich über eine europäische Dimension verfügen. In der Vergangenheit immer wieder beobachtbare Versuche einzelner Regierungen, ein ausschließlich innerstaatlich bedeutsames Problem der polizeilichen Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung „via Brüssel“ lösen zu wollen,<sup>40</sup> dürften in Anbetracht des Quorums kaum mehr von Erfolg gekrönt sein. Insofern kann zukünftig der Grundsatz „Qualität vor Quantität“ in stärkerem Maße Geltung erlangen, als dies unter den Bedingungen des EUV der Fall ist. Ein solcher Effekt wäre nicht nur aus dem Blickwinkel der Europäischen Institutionen, sondern auch der in den Mitgliedstaaten befassten Stellen positiv zu bewerten, weil dadurch eine Konzentration auf das Wesentliche erleichtert wäre.

Umgekehrt ist jedoch nicht gänzlich auszuschließen, dass der Sache nach sinnvolle Initiativen nicht auf den Weg gebracht werden können, weil es einer Regierung nicht gelingt, die nicht gerade geringe Zahl an notwendigen Unterstützern zu mobilisieren. Das Abstellen auf absolute Zahlen bevorzugt tendenziell kleine Mitgliedstaaten, während bevölkerungsreiche Mitgliedstaaten eher untergewichtet sind.<sup>41</sup>

Bei der Bewertung der zukünftigen Position der Mitgliedstaaten stimmt darüber hinaus bedenklich, dass mit dem gewählten Zuschnitt des Initiativrechts der Mitgliedstaaten – die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und die Strafrechtspflege weiterhin primär zuständig sein werden – diese im Vergleich zur KOM gerade in eiligeren Fällen verfahrenstechnisch ins Hintertreffen geraten könnten. Für das Ergreifen einer Gesetzesinitiative werden die Mitgliedstaaten einen beachtlichen zeitlichen Vorlauf benötigen, da erst die für das Erreichen des Quorums erforderlichen Sondierungen vorgenommen und Allianzen „geschmiedet“ werden müssen. Dieser außerhalb der offiziellen Ratsstrukturen anzusiedelnde, gleichsam informelle Meinungsbildungsprozess wird nicht von den Assistenzdiensten der EU, namentlich dem

---

40 So geht die Erweiterung des Mandates von Europol auf die Bekämpfung der Kinderpornografie im Zusammenhang mit Menschenhandel auf eine Initiative Belgiens zurück, die die dortige Regierung ergriffen hat, um sich in der innenpolitischen Diskussion um die Affäre Marc Dutroux „Luft zu verschaffen“; siehe hierzu auch *Molnar, J.* in: Innere Sicherheit: Ein neuer Schwerpunkt für Europa, RennerInstitut, 1999, Seminarbericht, S. 3, <<http://www.renner-institut.at/download/texte/sicherh.pdf>>.

41 Wären sich beispielsweise die Regierungen der drei baltischen Staaten einig, initiativ werden zu wollen, können sie bereits knapp die Hälfte des Quorums erfüllen, während die ca. 15-fach bevölkerungsreichere Bundesrepublik Deutschland mit lediglich einer Stimme weit von dem Überspringen des Quorums entfernt wäre.

Sprachmittlerdienst,<sup>42</sup> unterstützt werden und deshalb durch Sprachbarrieren erschwert sein. Dagegen wird die KOM aufgrund ihrer verfahrenstechnischen Alleinstellung und lediglich kommissionsinterner Beteiligungserfordernisse regelmäßig schneller als die Mitgliedstaaten initiativ werden und damit auch inhaltlich prägend in Vorlage treten können. Den Mitgliedstaaten bleibt dann nur noch eine reaktive Rolle.

Insgesamt betrachtet könnten die skizzierten Konstellationen für die PJZS in der Gesetzgebungswirklichkeit des VAEU bedeuten, dass die Mitgliedstaaten kaum mehr in der Lage sein werden, ihr Initiativrecht wirksam auszuüben. Sollte dies der Fall sein, wäre der vom reinen Wortlaut des Art. 61i VAEU ausgehende Eindruck einer formalen Gleichrangigkeit des Initiativrechts von KOM und Mitgliedstaaten trügerisch. Dann wäre faktisch eine für die „sortenreine“ Anwendung der Gemeinschaftsmethode typische Situation geschaffen und die von den Mitgliedstaaten stets eingeforderte Sonderregelung<sup>43</sup> für das aus ihrer Sicht besonders sensible Feld der PJZS gerade nicht gewährleistet.<sup>44</sup> Im Lichte dieser Möglichkeit ist zu fragen, ob ein niedrigeres Quorum – z. B. drei Mitgliedstaaten – oder ein nach der Bevölkerungszahl gewichtetes Quorum, oder aber eine Kombination aus beidem, nicht die sachgerechtere Lösung gewesen wäre. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten für professionell agierende Kompetenzzentren zu sorgen haben, die in der Lage sind, sprachbedingte und prozedurale Nachteile der Mitgliedstaaten gegenüber der KOM möglichst aufzufangen.

---

42 Dieser wird von der Generaldirektion Dolmetschen der Europäischen Kommission lediglich für ordnungsgemäß anberaumte, offiziell terminierte Sitzungen von formell eingerichteten Arbeitseinheiten der EU bereitgestellt.

43 Der thematisch korrespondierende Art. I-42 EVV (dort Abs. 3) war mit „Besondere Bestimmungen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ überschrieben.

44 Die z. B. von *Vedder* für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts diagnostizierte „ambivalente Stellung“ wäre dann initiativrechtstechnisch weitgehend eingeebnet; vgl. *Vedder, Ch.*, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), *EU-Verfassungsvertrag*, 2007, Art. I-42 EVV, Rn. 8.

## 2.3 *Das gesetzgeberische Entscheidungsverfahren nach EVV und Reformvertrag*

### 2.3.1 *Der Rat als Gesetzgebungsorgan*

#### 2.3.1.1 *Die Funktion des Rates*

##### a) *Vorbemerkung*

Unter den Bedingungen der noch geltenden Europäischen Verträge steht dem Rat in Angelegenheiten der PJZS (Stichwort „Dritte Säule“) die zentrale gesetzgeberische Rolle zu (Art. 34 Abs. 2 EUV). Er beschließt über alle Rechtsinstrumente im Alleingang, das EP ist lediglich beratend eingebunden (Art. 39 EUV) und damit institutionell schwach. Diese Konstellation hat Rechtsakten zur PJZS häufig und in besonderer Weise den Vorwurf mangelnder demokratischer Legitimation eingebracht, zumal die im Rat beschließenden Fachminister dort als Vertreter ihrer Regierungen und damit der Exekutive auftreten. Deshalb stand von Anfang der Verfassungsdiskussionen an außer Zweifel, dass die gesetzgeberische Rolle des Rates in Angelegenheiten der PJZS Modifizierungen erfahren solle und würde.<sup>45</sup>

##### b) *Geplante Regelungslage*

**Zum Verfassungsvertrag:** Wie bereits bei Ziffer 2.1 herausgearbeitet, stellt das sog. „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ gem. Art. I-34 Abs. 1 EVV den gesetzgebungstechnischen Regelfall dar,<sup>46</sup> im Zuge dessen dem Rat – neben dem EP – explizit die Funktion eines gesetzgebenden Organs zufällt. Mit der in Art. I-34 Abs. 1 EVV postulierten legislativen Funktionszuweisung wäre eigentlich hinreichend klar definiert, welche spezifische Rolle dem Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zukommt. Dennoch greift der EVV eben diesen Gesichtspunkt an verschiedenen Stellen des Vertragswerkes wiederholt auf.<sup>47</sup> Zu nennen sind insbesondere Art. I-23 EVV, der den Ministerrat als Or-

---

45 Vgl. *Piazolo, M.*, Integriertes Deutschland, 2006, S. 140.

46 Vgl. *Vedder*, in: *Vedder/Heintschel v. Heinegg* (Hrsg.), EU-Verfassungsvertrag, 2007, Art. I-24, Rn. 2; *Ruffert, M.*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *VerfEU*, 2006, Art. I-34, Rn. 3.

47 Welcher Grund die Väter des EVV dazu bewogen haben mag, eine an bereiter Stelle klar definierte Funktion vielfach und in redundanter Weise wiederholend zu benennen, erschließt sich aus dem Wortlaut des Vertrages nicht. Gleichwohl können die redundanten Vorschriften in der weiteren Betrachtung nicht einfach übergangen werden, weil sie potenzielle Anknüpfungspunkte für eventuelle Abweichungen von der Regel darstellen könnten.



gan der EU statuiert sowie die Art. I-20 Abs. 1 EVV und Art. III-396 EVV. Während Art. I-20 Abs. 1 EVV sich eigentlich mit dem EP befasst und den Rat wohl mehr der Vollständigkeit halber als aus regelungstechnischer Notwendigkeit heraus adressiert, beschreiben in Art. III-396 EVV die Absätze 2, 4 bis 6, 8 bis 10 sowie 13 bis 15 dezidiert Funktion und Stellung des Rates im Zuge eines Legislativverfahrens.

Aus den genannten Vorschriften ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass das soeben geschilderte Regelverfahren auf die Durchführung (ordentlicher) Gesetzgebungsverfahren zu Regelungsgegenständen der PJZS nicht anwendbar sein soll. Explizit auf die PJZS abzielende Ausschluss- oder Beschränkungsklauseln sind in diesem generellen Rahmen nicht vorhanden. Für den Rat im Speziellen bedeutet dies zunächst, dass er eines von zwei grundsätzlich gleichrangigen Beratungs- und Beschlussorganen der Unionslegislative bildet.

Allerdings statuiert Art. I-34 Abs. 2 EVV die Möglichkeit, in bestimmten, in der Verfassung vorgesehenen Fällen zum Erlass eines Europäischen Gesetzes oder eines Europäischen Rahmengesetzes ausnahmsweise ein besonderes Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung zu bringen. Dieses kann darin bestehen, dass entweder das EP einen Rechtsakt erlässt und dieses den Rat lediglich beteiligt, oder umgekehrt der Rat den Rechtsakt im Alleingang erlässt und das Parlament in das Verfahren bloß beratend eingebunden ist. Die zweite Alternative ist den bisherigen Europäischen Verträgen keineswegs fremd, stellt sie doch exakt das Verfahren dar, das nach Maßgabe von Art. 34 Abs. 2 EUV bis dato für die PJZS zur Anwendung kommt.

Erste mögliche Fundstelle für die verfassungsvertragliche Anordnung des besonderen Gesetzgebungsverfahrens für die PJZS wäre Art. I-42 EVV, der besondere Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufnimmt. Hierzu ist festzustellen, dass die Vorschrift zwar Sonderwege zum Initiativrecht eröffnet,<sup>48</sup> allerdings keine abweichenden Regelungen für das Normsetzungsverfahren vorsieht. Weiterhin bleibt noch abzuklären, ob die Vertragsvorschriften zu einzelnen Kompetenzbereichen, namentlich die Art. III-270 bis Art. III-277 EVV, ein Sonderverfahren vorsehen.

Die Durchsicht der genannten Kompetenznormen ergibt, dass in Abweichung vom Regelverfahren lediglich in wenigen Ausnahmefällen ein Europäisches Gesetzgebungsverfahren des Rates vorgesehen ist. Es sind dies (1) Art. III-274 Abs. 1 EVV, Europäisches Gesetz des Rates zur Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, (2) Art. III-275 Abs. 3 EVV, Europäi-

---

48 Siehe hierzu Ziff. 2.3.1.1. lit. b.

sches Gesetz oder Europäisches Rahmengesetz des Rates zur Festlegung von Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Behörden mit polizeilichen Aufgaben sowie (3) Art. III-277 EVV zum Tätigwerden fremder polizeilicher oder justizieller Hoheitsträger auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates. Demgegenüber bleibt es für alle anderen, insbesondere die in ihrer Praxisrelevanz wesentlichen Regelungsbereiche<sup>49</sup> beim Regelverfahren.

In der Zusammenschau aller Gesichtspunkte bedeutet dies, dass der Rat in Angelegenheiten der PJZS grundsätzlich Ko-Gesetzgebungsorgan, im Ausnahmefall auch alleiniges Gesetzgebungsorgan ist.

**Zum Reformvertrag:** Art. 249a Abs. 1 VAEU bestimmt das sog. „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ zum Regelverfahren der Gesetzgebung, in dessen Zuge Rat und EP gemeinsam hochrangige sekundärrechtliche Gesetzesakte<sup>50</sup> annehmen. Dies entspricht – trotz semantischer Unterschiede – dem Regelungsgehalt von Art. I-34 Abs. 1 S. 1 EVV und macht den Rat auch nach Maßgabe des Reformvertrages zu einem von zwei gleichberechtigten gesetzgebenden Organen.

Wie zum EVV ausgeführt, hat dieser den Rat in seiner Legislativfunktion mehrfach adressiert. Zu aller erst gilt dies für die institutionellen Vorschriften zum Rat, Art. I-23 EVV. Anders als dieser lässt Art. 205 VAEU, der den Rat nach Maßgabe des Reformvertrages als Organ der EU konstituiert – und insofern vom Normzweck her mit Art. I-23 EVV korrespondiert – lediglich mittelbar erkennen, dass der Rat gesetzgeberisch tätig wird. Hierauf deuten Regelungen zu Beschlussvorgängen und deren quorenspezifische Anforderungen hin, ausdrücklich taucht das Wort „Gesetzgeber“ jedoch im VAEU an der in Rede stehenden Stelle nicht auf. Diesen „Mangel“ des VAEU beheben jedoch Art. 9a Abs. 1 und Art. 9c Abs. 1 EUV (LB), die festlegen, dass das EP und der Rat als Gesetzgeber tätig werden. Schließlich stimmen auch die Verfahrensvorschriften von EVV (Art. III-396 EVV) und VAEU (Art. 251 VAEU) weitgehend überein. Zwar stellt Art. 251 VAEU keine Komplettübernahme von Art. III-396 EVV, sondern vielmehr eine Modifizierung der bisherigen Fassung von Art. 251 EGV dar, gleichwohl kommen sich die Verfassungsnorm und die Reformvertragsvorschrift in Aufbau und Inhalt sehr nahe, immerhin

---

49 Z. B. Art. III-271 EVV, Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafe; Art. III-272 EVV, Kriminalprävention; Art. III-273 EVV, Eurojust; Art. III-275, Polizeiliche Zusammenarbeit; Art. III-276 EVV, Europol.

50 Es sind dies Verordnung, Richtlinie und Beschluss, die in der traditionellen Terminologie der Europäischen Verträge in der Fassung von Nizza die normhierarchisch hochrangigsten Rechtsinstrumente darstellen. Insofern entsprechen die drei genannten Legislativinstrumente in normhierarchischer Hinsicht den Europäischen Gesetzen bzw. den Europäischen Rahmengesetzen des EVV.

entsprechen sich bei Art. III-396 EVV und Art. 251 VAEU die Abs. 2, 4 bis 6, 8 bis 10 sowie 13 bis 15 wörtlich.

Insgesamt ist daher festzuhalten, dass die im EVV angelegten Regelungen zur Rolle des Rates im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zwar nicht wortidentisch, jedoch in Regelungsumfang und Regelungstiefe inhaltsgleich in den VAEU bzw. den EUV (LB) überführt sind.<sup>51</sup> Darüber hinaus sind im Reformvertrag keine Vorschriften identifizierbar, die Anhaltspunkte dafür bieten würden, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht grundsätzlich auch für die PJZS anwendbar sein soll.

Auch der VAEU enthält eine Ausnahmeklausel, die unter bestimmten Umständen die Anwendung eines vom Regelfall abweichenden Gesetzgebungsverfahrens eröffnet. So regelt Art. 249a Abs. 2 VAEU, dass in bestimmten, in den Verträgen<sup>52</sup> vorgesehenen Fällen die Annahme von Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüssen *als besonderes Gesetzgebungsverfahren erfolgt*. Dies kann u. a. dadurch geschehen, dass der Rat den Entwurf eines der genannten Rechtsinstrumente annimmt und das EP am Verfahren lediglich beratend beteiligt ist. Wiederum ist zu konstatieren, dass Art. 249a Abs. 2 VAEU nicht uneingeschränkt deckungsgleich mit der Parallelvorschrift des EVV abgefasst ist – Art. I-34 Abs. 2 EVV spricht davon, dass Europäisches Gesetz und Europäisches Rahmengesetz *nach besonderen Verfahren erlassen werden*. Diese sprachlichen Unterschiede können jedoch nicht den Schluss auslösen, dass die genannten Vorschriften unterschiedliche Regelungslagen nach sich ziehen würden. Insoweit findet sich der Regelungsinhalt des EVV nach Inhalt und Geist umfassend in den reformierten EU-Verträgen wieder.

Dieses Ergebnis führt, analog zum EVV, zu der Frage, ob der VAEU für den Erlass Europäischer Rechtsinstrumente zur PJZS das besondere Gesetzgebungsverfahren vorschreibt oder aber hierauf verzichtet. Die vertragliche Anordnung eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens könnte wiederum in einem Kapitel verortet sein, das sich themenübergreifend mit dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts befasst. Diese Funktion besitzt Kapitel 1 von Titel IV des VAEU (Art. 61 bis 61i VAEU). Keine der dort vorgesehe-

---

51 Die Zerfaserung sinnlogisch zusammengehörender Vorschriften und ihre Verteilung auf zwei nebeneinander stehende Verträge ist systematisch wenig überzeugend und macht die Handhabung der Materie nicht gerade einfach. Dies ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass beide Verträge rechtlich gleichrangig und gleichermaßen gültig sind (vgl. hierzu Artikel 1, Änderungsbefehl 2b des Reformvertrages). Insofern ist entscheidend, dass eine bestimmte Vorschrift in einem der Verträge enthalten ist; nicht entscheidend ist dagegen, in welchem der beiden „Europäischen Verträge“ ein bestimmter Regelungsinhalt verortet ist.

52 Gemeint sind hierbei sowohl der EUV (LB) als auch der VAEU.

nen Vertragsvorschriften gibt den Gesetzgebungsorganen der EU auf, zur gesetzlichen Regelung von Materien der PJZS ein anderes als das ordentliche Gesetzgebungsverfahren anzuwenden. Somit kann eine generelle Ausnahme der PJZS vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ausgeschlossen werden.

Schlussendlich bleibt zu klären, ob ähnlich den o. g. Regelungen im EVV auch der VAEU im Einzelfall für spezifische Regelungsgegenstände das besondere Gesetzgebungsverfahren fordert. Der Blick fällt naturgemäß zuerst auf diejenigen Normen, die als die „Schwestervorschriften“ des VAEU zu den im EVV als Ausnahme verfassten Regelungen gelten können. Die Überprüfung ergibt, dass diese ebenfalls ein besonderes Gesetzgebungsverfahren des Rates vorschreiben. Namentlich sind dies (1) Art. 69e Abs. 1 VAEU, Verordnung Rates zur Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, (2) Art. 69f Abs. 3 VAEU, Beschluss des Rates zur Festlegung von Maßnahmen betreffend die operative Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Behörden mit polizeilichen Aufgaben sowie (3) Art. 69h VAEU, Beschluss des Rates zum Tätigwerden fremder polizeilicher oder justizieller Hoheitsträger auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates. Demgegenüber bleibt es auch nach Maßgabe des VAEU für alle anderen, insbesondere die in ihrer Praxisrelevanz wesentlichen Regelungsbereiche<sup>53</sup> beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, in dessen Verlauf EP und Rat gleichrangig legislativ agieren.

### *c) Bewertung*

Die gesetzgeberische Rolle des Rates erfährt durch den Reformvertrag in Bezug auf Angelegenheiten der Europäischen Union einen tiefgreifenden Wandel. Der Rat als Gremium sowie die dieses tragenden Regierungen haben sich darauf einzustellen, dass sie künftig bei Legislativentscheidungen zur PJZS in Gestalt des EP stets einen gleich starken Mitspieler am Tisch sitzen haben werden. Dieses Faktum wird nicht erst im formellen Verfahren i. S. Art. 251 Abs. 3 ff. VAEU, sondern schon weit früher Wirksamkeit entfalten, nämlich immer dann, wenn der Rat intern um die Bildung einer abgestimmten Position ringt. Die Wirkung des Schattens, den die Beteiligung des EP vorauswirft, kann nach den verschiedensten praktischen Erfahrungen vergangener Gesetzgebungsverfahren nicht hoch genug eingeschätzt werden. So hatte sich beispielsweise während der Gremienberatungen zum sog. „Schengen-Grenz-

---

53 Z. B. Art. 69b VAEU, Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen; Art. 69c VAEU, Kriminalprävention; Art. 69d VAEU, Eurojust; Art. 69f VAEU, Polizeiliche Zusammenarbeit; Art. 69g VAEU, Europol.

kodeks“<sup>54</sup> das Verfahren gewandelt. Aus einer einfachen Beteiligung des EP wurde im laufenden Verfahren ein Mitentscheidungsverfahren, weil die ursprünglich noch geltende Übergangsbestimmungen für bestimmte zwar vergemeinschaftete, gleichwohl noch nach den Regeln der Intergouvernementalität abzuhandelnde Themenfelder zwischenzeitlich ausgelaufen waren<sup>55</sup> und deshalb der Rat Anstalten traf, den uneingeschränkten Übergang zur Gemeinschaftsmethode zu beschließen. Im Lichte dieser absehbaren Entwicklung nahmen die Beratungen im Rat einen gänzlich anderen Charakter an. Die Präsidentschaft trat in einen fortwährenden Dialog mit dem Berichterstatter des EP ein und die Mitgliedstaaten gingen dazu über, auf informeller Basis mit Mitgliedern des EP bestimmte Positionen zu diskutieren. Einzelne, zuvor im Rat mit großer Verve vertretene extreme Einzelpositionen wurden unter dem Eindruck der heraufziehenden EP-Mitentscheidung als aussichtslos erkannt und kurzerhand aufgegeben.

Sollte diese Erfahrung zum Maßstab für die Rolle des Rates im PJZS-bezogenen Gesetzgebungsverfahren nach Maßgabe des Reformvertrages werden, wäre dies nur zu begrüßen. Einerseits hätten im mitgliedstaatlichen Gesetzgebungsverfahren nicht konsensfähige Extrempositionen, die ggf. über den Umweg „Brüssel“ durchgesetzt werden sollen, noch weniger Aussicht auf Erfolg, weil dem die Kontrollfunktion des EP entgegenstünde. Dies ist gerade für eine grundrechtssensible Materie wie die PJZS zu begrüßen. Zum anderen bietet die maßgebliche Rolle des EP den Regierungen aber auch neue Hebel, auf den Legislativprozess einzuwirken. War eine Regierung bisher darauf beschränkt, im Kreis der Mitgliedstaaten um Zustimmung zu werben, besteht künftig die Möglichkeit, parallel zum Rat entweder auf formeller Basis<sup>56</sup> oder „hinter den Kulissen“ im eigenen Sinne die Meinungsbildung des EP zu befördern. Dies setzt jedoch wiederum voraus, dass die Regierungen hinreichend kompetent und präsent in Brüssel und Straßburg auftreten. So wird es mit einem sporadischen Aufscheinen einzelner nationaler Experten bei Gelegenheit einer Ratstagung nicht (mehr) getan sein können. Stattdessen werden die Mitgliedstaaten (namentlich die Bundesrepublik Deutschland) die in den Ständigen Vertretungen verfügbare Kompetenz zu Themen der PJZS deutlich ausweiten müssen, um dem EP kontinuierlich für ernst zu nehmende Kontakte zur Verfügung zu stehen.

---

54 Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 105/1 v. 13.4.2006.

55 Vgl. Art. 62 Nrn. 1 und 2 lit. a und b EGV.

56 Z.B. bei Anhörungen, die das EP durchführt.

### 2.3.1.2 Das Entscheidungsfindungsverfahren im Rat

#### 2.3.1.2.1 Grundsatz der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit

##### a) Geplante Regelungslage

**Zum Verfassungsvertrag:** Art. I-23 Abs. 3 EVV regelt, dass der Rat stets mit der sog. „qualifizierten Mehrheit“ entscheidet, solange der EVV nichts anderes bestimmt. Damit legt der EVV die „qualifizierte Mehrheit“ als regelmäßiges Mehrheitserfordernis für eine wirksam zu Stande gekommene Beschlussfassung des Rates fest.<sup>57</sup>

Welche Parameter die „qualifizierte Mehrheit“ bestimmen, ergibt sich aus Art. I-25 EVV. Dieser gibt das bisher für die sog. „Erste Säule/die Gemeinschaftsmethode“<sup>58</sup> geltende Prinzip der an der Bevölkerungszahl eines Mitgliedstaates orientierten Stimmengewichtung auf.<sup>59</sup> Stattdessen soll jeder Mitgliedstaat jeweils eine Stimme haben, um so der völkerrechtlichen Gleichrangigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten gerecht zu werden („one state one vote“).<sup>60</sup> Die Mehrheit bedeutet grundsätzlich „Mehrheit der Mitgliedstaaten“, wobei die Mehrheit im Gesetzgebungsverfahren nur dann beachtlich ist, wenn sie durch zwei weitere Kriterien qualifiziert ist: sie muss 55 % der Mitgliedstaaten (gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern) und 65 % der Bevölkerung repräsentieren (sog. „doppelte Mehrheit“).<sup>61</sup> In der Zusammenschau der staatenbezogenen und der demografiebezogenen Komponente soll sich die Idee der *Union der Staaten und der Bürger* abbilden. Der demografiebezogenen Komponente kommt aber noch eine zweite Funktion zu, soll sie doch der unterschiedlichen Größe der Mitgliedstaaten Rechnung tragen.

Eine für die PJZS relevante, spezielle Regelung enthält Art. I-25 Abs. 2 EVV. Dieser sieht vor, dass immer dann, wenn ein Gesetzesvorhaben nicht auf Vorschlag der KOM – also z. B. auf Initiative mindestens eines Viertels der Mitgliedstaaten gem. Art. III-264 lit. b EUV – angestoßen wird, auf Seiten des Rates die Entscheidung von mindestens 72 % der Mitglieder getragen sein muss, andernfalls gilt der Beschluss als nicht zu Stande gekommen. Der Grund für diese Sonderregelung ist in der Annahme zu suchen, dass nach der Vorstel-

---

57 Vgl. *Wichard, J. Ch.*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *VerfEU*, 2006, Art. I-23, Rn. 9.

58 Vgl. *Piazolo, M.*, *Integriertes Deutschland*, 2006, S. 52 f.

59 S. hierzu Art. 205 Abs. 2 EGV.

60 Dieser Grundsatz ist europavertraglich normiert, s. Art. I-5 EVV bzw. Art. 3a Abs. 2 VAEU.

61 Im Einzelnen hierzu siehe *Wichard, J. Ch.*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *VerfEU*, 2006, Art. I-25, Rnrn 1 bis 3 sowie *Epping, V.*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *EU-Verfassungsvertrag*, 2007, Art. I-25, Rnrn 1 bis 3.

lung der Väter des EVV eine Gesetzesinitiative, die in der Konzeptionierungsphase nicht einer Vorprüfung durch ein ausschließlich dem Unionsinteresse verpflichtetes Organ (z. B. KOM) unterzogen wurde, in besonderer Weise konsensual qualifiziert sein muss.<sup>62</sup>

Jenseits der skizzierten Arithmetik für die Mehrheitsfindung kennt der EVV Vorschriften für die Blockade der Mehrheit durch eine Minderheit. Die sog. „Sperrminorität“ regelt sich gem. Art. I-25 Abs. 1 UA 2 EVV und ist dann erreicht, wenn mindestens vier Mitgliedstaaten im Rat gegen einen Gesetzesvorschlag stimmen. Insoweit wirkt die Vorschrift auf den ersten Blick als destruktives Element, das es bereits wenigen Staaten ermöglicht, ein Gesetzesvorhaben zu Fall zu bringen. Auf den zweiten Blick wird jedoch deutlich, dass durch die Sperrminorität gerade nicht ein paar wenige, gleichwohl bevölkerungsstarke Mitgliedstaaten ein Gesetzeswerk aufhalten können. So stellt die Existenz der Sperrminorität ein politisches Entgegenkommen der großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Vereinigtes Königreich an die „mittleren“ und „kleinen“ Mitgliedstaaten dar,<sup>63</sup> weil ohne die genannte Klausel die „großen Drei“ mit ihrem Anteil von zusammen ca. 42 % der Gesamtbevölkerung der EU<sup>64</sup> stets dafür sorgen könnten, dass alle anderen 24 Mitgliedstaaten mit ihren zusammen 58 % der EU-Bevölkerung die Hürde von 65 % der repräsentierten EU-Bevölkerung nicht überspringen. Insoweit käme den „drei Großen“ ein überwältigend bestimmendes politisches Gewicht zu, dem die zahlenmäßig große Masse der Mitgliedstaaten nichts entgegenzusetzen hätte. Diesen Nachteil der „Kleinen“ weicht die Sperrminorität ein Stück weit auf, weil es den „großen Drei“ zur Durchsetzung ihrer Position nunmehr gelingen muss, wenigstens einen Mitgliedstaat aus dem Kreis der „kleinen und mittleren Staaten“ auf ihre Seite zu ziehen. Umgekehrt stärkt die Existenz der Sperrminorität die Position der „Kleinen“, weil selbst die vier bevölkerungsschwächsten Staaten ein ansonsten positives Ratsvotum blockieren könnten.

**Zum Reformvertrag:** Das Unterfangen, die mit Art. I-23 Abs. 3 EVV und Art. I-25 EVV korrespondierenden Vorschriften zu identifizieren, gestaltet sich einigermaßen schwierig. Dies deshalb, weil die für die Mehrheitsfindung im Rat relevanten Einzelvorschriften nicht etwa in einem Kapitel eines reformier-

---

62 So *Epping, V.*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EU-Verfassungsvertrag, 2007, Art. I-25, Rn. 3.

63 Vgl. hierzu *Wichard, J. Ch.*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), VerfEU, 2006, Art. I-25, Rn. 3.

64 Die anteilige Bemessung der Bevölkerung eines bestimmten Mitgliedstaates an der Gesamtbevölkerung der EU beruht auf dem vom Europäischen Amt für Statistik EU-ROSTAT für das Jahr 2005 veröffentlichten Zahlenmaterial, vgl. hierzu Eurostat, Bevölkerung und soziale Bedingungen, Statistik kurz gefasst, Aug. 1/2006, erste Bevölkerungsschätzungen für 2005.

ten Europäischen Vertrages aggregiert, sondern teilweise im VAEU und teilweise im EUV (LB) verortet sind. Ausgangspunkt der Betrachtung ist Art. 9c EUV (LB). Dieser ist – mit Ausnahme der Begrifflichkeiten „Verfassung“ vs. „Verträge“ – wortidentisch mit Art. I-23 Abs. 3 EVV und definiert die „qualifizierte Mehrheit“ als Regelmehrheit des Rates. Für die Beschreibung der „qualifizierten Mehrheit“ im Sinne der reformierten Europäischen Verträge richtet sich der Blick zunächst auf Art. 9c Abs. 4 EUV (LB), der die „qualifizierte Mehrheit“ identisch zu Art. I-25 Abs. 1 EVV beschreibt und als „doppelte Mehrheit 55/65“ anlegt. Im Unterschied zu Art. I-25 Abs. 1 EVV schiebt jedoch Art. 9c Abs. 4 EUV (LB) die Anwendung der „doppelten Mehrheit 55/65“ auf den 1. November 2014 hinaus.<sup>65</sup> Bis dahin kommt ein besonderes Verfahren zur Anwendung, das sich insbesondere nach Art. 3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen richtet<sup>66</sup> und die bisher angewandte Verfahrensweise, die qualifizierte Mehrheit nach dem Prinzip der gewichteten Stimmen festzustellen, übernimmt.<sup>67</sup> Die Übergangsbestimmungen stellen einen Tatbestand dar, der im EVV ohne Vorbild ist und allem Anschein nach die Folge politischer Rankünen zur Konsensfindung im Europäischen Rat<sup>68</sup> und nicht das Ergebnis einer strikt sachorientierten Debatte ist. Hinsichtlich der weiteren Modalitäten für die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit verweist Art. 9c Abs. 4 UA 3 EUV (LB) auf Art. 205 Abs. 2 VAEU. Dort finden sich Regelungen für den Fall, dass ein Gesetzesvorhaben nicht auf Vorschlag der KOM – also z. B. auf Initiative des Rates gem. Art. 249a Abs. 4 VAEU – angestoßen wurde. Dann muss auf Seiten des Rates, vorbehaltlich der Vorschriften des Protokolls über die Übergangsbestimmungen, die Entscheidung von mindestens 72 % der Mitglieder getragen sein, die mindestens 65 % der Bevölkerung der Union ausmachen; andernfalls gilt der Beschluss als nicht zu Stande gekommen. Mit Ausnahme des Hinweises auf das Protokoll über die

---

65 Die verzögerte Anwendung der „qualifizierten Mehrheit“ ist dem mit der Regierung der Republik Polen im Zuge der Verhandlungen des Europäischen Rates von Brüssel am 21./22.6.2007 erzielten politischen Kompromiss geschuldet. Für die PJZS bedeutet dies, dass die sie betreffenden legislativen Entscheidungen des Rates ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Reformvertrages zwar nicht mehr einstimmig, jedoch mit einem Verfahren zur Bestimmung der qualifizierten Mehrheit beschlossen werden, das der Republik Polen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl ein tendenziell überproportionales politisches Gewicht verleiht.

66 Protokoll über die Übergangsbestimmungen z. Vertrag v. Lissabon, ABl. C 306/159 v. 17.12.2007.

67 Vgl. Art. 205 Abs. 2 EGV.

68 Die Verzögerung des Übergangs zum Regelverfahren entspricht einer Forderung, die der polnische Staatspräsident Jaroslaw Kaczynski im Europäischen Rat von Brüssel am 21./22. Juni 2007 aufgestellt und mit deren Erfüllung er die Zustimmung seines Landes zum Reformvertrag verknüpft hatte.



Übergangsbestimmungen ist Art. 205 Abs. 2 VAEU inhaltlich stark an Art. I-25 Abs. 2 EVV angelehnt. Insoweit gelten die oben genannten Anmerkungen sinngemäß.

Die Anforderungen an das Zustandekommen einer Sperrminorität sind in Art. 9c Abs. 4 UA 2 EUV (LB) geregelt und im Vergleich zu Art. I-25 Abs. 1 UA 2 EVV wortgleich abgefasst. Insofern gilt auch an dieser Stelle das o. g. sinngemäß.

In der Zusammenschau der maßgeblichen Aspekte ist festzuhalten, dass die im EVV angelegten Kernelemente zu Mehrheitsfindung und Beschlussfassung im Rat in die reformierte Europäische Vertragslandschaft Eingang gefunden haben. Die wohl wesentlichste Abweichung stellt der Aufschub der Anwendung der im Reformvertrag neu definierten qualifizierten Mehrheit bis zum Jahr 2014 dar.

#### *b) Bewertung*

Das derzeit für die PJZS gültige Einstimmigkeitsprinzip sichert dem einzelnen Mitgliedstaat auf Grund seiner Vetomacht zwar größtmöglichen Einfluss, ist aber angesichts einer „EU der 27“ kaum mehr praktikabel. In der jüngeren Vergangenheit haben vielfach Verfahren zur Schaffung neuer PJZS-bezogener Rechtsakte im Rat eher der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner, als der Suche nach dem optimalen Mehrwert geglichen.<sup>69</sup> Das Wissen um die Blockademacht eines jeden einzelnen, ggf. noch so kleinen Mitgliedstaates hat dazu geführt, dass die Verhandler der mitgliedstaatlichen Delegationen selbst bei eher nebensächlichen Regelungsinhalten gezwungen waren, Formulierungen zu finden, die Interpretationsmöglichkeiten in alle strittigen Richtungen zuließen. Diese Herangehensweise führte nicht selten zum einen zu quälend langen Verhandlungsrunden ohne erkennbare Fortschritte und zum anderen zu

---

69 Z. B. Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der EU („Schwedische Initiative“), ABl. L 386/89 v. 29.12.2006, berichtigt durch ABl. L 75/26 v. 15.3.2007; Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008 /.../JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere der Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, DOK 16392/07, CRIMORG 188 ENFOPOL 217 v. 17.12.2007 (Überführung von Teilen des Prümmer Vertrags in den Rechtsrahmen der EU); Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, DOK 16069/07 CRIMORG 184 DROIPEN 117 ENFOPOL 210 DATAPROTECT 58 COMIX 1040 v. 11.12.2007 (Datenschutz „Dritte Säule“).

sprachlichen Unschärfen im Gesetzestext. Gerade Letzteres erscheint aus rechtsstaatlichen,<sup>70</sup> aber auch aus polizei- und justizpraktischen Erwägungen höchst bedenklich. So besteht die Gefahr, dass sich, gewollt oder ungewollt, Unklarheiten der EU-Rechtsakte im Rahmen der Umsetzung in nationales Recht fortpflanzen. In Folge dessen ist nicht auszuschließen, dass (Umsetzungs-)Vorschriften der Mitgliedstaaten letztendlich substanziell über das durch sprachmittlerische Übertragung ohnehin unvermeidbare Maß hinaus abweichen. Dies kann im Falle konkreten grenzüberschreitenden Zusammenwirkens von Polizei und/oder (Straf)Justiz zu gravierenden Problemen führen. „Günstigstenfalls“ unterbleibt eine eigentlich mögliche Kooperationsmaßnahme, was aber zumindest Effektivität und Effizienz von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung schmälert. Ungünstigstenfalls kommt es zu rechtswidrigen Eingriffen in die (Grund-)Rechte des von einer Maßnahme Betroffenen. Insoweit ist der Übergang auf die qualifizierte Mehrheit uneingeschränkt zu begrüßen, weil sie erwarten lässt, dass Rechtsakte der PJZS in der Sache substanzvoller, im Inhalt deutlicher akzentuiert und in der Wortwahl klarer ausfallen werden.

Unter rechtspolitischen Gesichtspunkten erscheint der skizzierte Systemwechsel ebenfalls positiv. Auch wenn sicherlich andere Bemessungen der Teilquoten oder ggf. sogar eine Verbesserung des bisher angewendeten Prinzips der gewichteten Stimmen denkbar gewesen wäre, so sind im Sinne einer (rechts-)theoretischen Betrachtung keine systemimmanenten Fehler erkennbar, die im Rat ein unvertretbares Missverhältnis des politischen Gewichts großer und kleiner EU-Staaten anzeigen würden. Mit der in den Artikeln 9c EUV (LB) und 205 Abs. 2 VAEU angelegten Lösung sind im Entscheidungsverfahren des Rates einerseits ausreichend hohe Hürden eingebaut, um ein fortwährendes Überstimmen einer vergleichsweise geringen Zahl von Mitgliedstaaten, die jedoch eine bedeutende Zahl von Unionsbürgern repräsentieren, zu verhindern. Insofern ist gerade für Deutschland, Frankreich oder das Vereinigte Königreich in angemessener Weise sichergestellt, dass sie auf dem sensiblen Feld der PJZS nicht von einer größeren Zahl bevölkerungsärmerer Staaten zu inakzeptablen legislativen Folgen genötigt werden können, die in der Folge entgegen eigener Überzeugung oder Rechtstradition in nationales Rechts umzusetzen wären. Umgekehrt müssen die kleineren Mitgliedstaaten nicht fürchten, schon von zwei oder drei bevölkerungsreichen Staaten dominiert zu werden. Dies lässt – neben der bereits erwähnten Optimierung der Geeignetheit künftiger Rechtsakte – erwarten, dass bei den Unionsbürgern zukünftig eine größere

---

70 So stellt das sog. Bestimmtheitsgebot für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland einen wesentlichen Verfassungsgrundsatz dar, vgl. BVerfGE 113, 348 (376).

Akzeptanz der Europäischen Dimensionen grenzüberschreitender Strafverfolgung oder Gefahrenabwehr entsteht.

Gerade im Hinblick auf diese positiven Effekte kann nicht überzeugen, dass für Rechtsakte, die auf eine Initiative der Mitgliedstaaten zurückgehen, ein deutlich erhöhtes Stimmenquorum erforderlich sein soll. Zum einen spricht daraus ein latentes Misstrauen gegenüber der Unionsfreundlichkeit der Mitgliedstaaten, das bei deren politischen Entscheidungsträgern und Bürgern nicht eben für Sympathien gegenüber der KOM oder gar der Europäischen Idee als solcher sorgen dürfte.<sup>71</sup> Zum anderen wird es den aus der Praxis der Rechtsanwendung heraus mit Angelegenheiten der PJZS – jedenfalls im Vergleich zur KOM – besonders erfahrenen Mitgliedstaaten deutlich erschwert, eine Sache in ihrem Sinne zu regeln. Aus beiden Aspekten heraus scheinen die ggf. verfahrensbezogenen Vorteile einer vorgeprüften Regelungsinitiative die skizzierten Nachteile nicht aufwiegen zu können.

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass der Übergang zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit die Arbeiten des Rates sachnäher, die Verfahren flexibler und die Ergebnisse überzeugender gestalten wird, als dies unter den Bedingungen des generellen Einstimmigkeitserfordernisses möglich ist.

#### *2.3.1.2.2 Ausnahmsweise Einstimmigkeitserfordernisse für Ratsentscheidungen*

##### *a) Geplante Regelungslage*

Wie soeben dargestellt, soll der Rat zukünftig in Angelegenheiten der PJZS grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit beschließen. Diese für die Aufgabe der Intergouvernementalität charakteristische Regel hat im Entwurf des EVV eine ganze Reihe an Durchbrechungen erfahren, die sich sowohl auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen als auch auf die Polizeiliche Zusammenarbeit beziehen. Die vom EVV vorgezeichneten „Abweichungen von der Norm“ hat der Reformvertrag uneingeschränkt übernommen, so dass es opportun erscheint, die einschlägigen Kompetenznormen des EVV und des VAEU

---

71 Zur latenten „Unionsverdrossenheit“ vgl. z. B. Meldung der Tagesschau „SPD und CDU warnen vor EU-Verdrossenheit“ v. 24.2.2007, <<http://www.tagesschau.de/inland/meldung56050.html>> sowie Herzog, R. und Gerken, L., in: Welt am Sonntag v. 14.1.2007, S. 9, Die EU gefährdet die parlamentarische Demokratie in Deutschland; in ihrem Artikel sprechen die beiden Autoren davon, es beschleiche die Bürger der EU „das immer mächtiger werdende Gefühl, dass da etwas nicht stimmt: dass da eine intransparente, komplexe und verflochtene Mammut-Institution entstanden ist, die losgelöst von Sachproblemen und nationalen Traditionen immer weitere Regelungsbereiche und Kompetenzen an sich zieht; dass die demokratischen Kontrollmechanismen versagen, kurz: dass es so nicht weiter geht.“

nicht nacheinander, sondern in einem Zug zu skizzieren. In folgenden Fällen beschließt der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments:

- aa) Art. III-270 Abs. 2 lit. d EVV bzw. Art. 69a lit. d VAEU, Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, soweit für die Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension die Festlegung von Mindestvorschriften erforderlich ist und hierfür zukünftig sonstige, in den Verträgen noch nicht benannte Anwendungsbereiche zusätzlich eröffnet werden sollen;
- bb) Art. III-271 Abs. 1 S. 4 EVV bzw. Art. 69b Abs. 1 S. 4 VAEU, Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen im Bereich der besonders schweren Kriminalität, soweit der in den Verträgen genannte, auf bestimmte Phänomenbereiche bezogene Katalog der Anwendungsbereiche erweitert werden soll;
- cc) Art. III-274 Abs. 1 S. 2 EVV bzw. Art. 69e Abs. 1 S. 2 VAEU, Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EuStA) zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union;
- dd) Art. III-274 Abs. 4 S. 2 EVV bzw. Art. 69 Abs. 4 S. 2 VAEU, soweit mit dem Legislativakt insbesondere die Ausdehnung der Befugnisse der EuStA auf die Bekämpfung schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension und, daran anknüpfend, die EuStA in solchen Fällen als justizielle Ermittlungs-, Verfolgungs- und Anklagebehörde tätig werden soll;
- ee) Art. III-275 Abs. 3 S. 2 EVV bzw. Art. 69f Abs. 3 S. 2 VAEU, soweit Regelungen Maßnahmen der operativen Zusammenarbeit zwischen den für Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zuständigen polizeilichen Behörden<sup>72</sup> der Mitgliedstaaten betreffen;
- ff) Art. III-277 S. 2 EVV bzw. Art. 69h S. 2 VAEU für den Fall, dass Justiz- oder Polizeibehörden unter bestimmten Voraussetzungen zum Tätigwerden auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates ermächtigt werden sollen.

---

72 Ausweislich der Wortwahl des Vertragstextes sind hier nicht nur klassische Polizeibehörden, sondern auch solche im „funktionalen Sinne“ gemeint wie z. B. die den mitgliedstaatlichen Finanzministerien zugeordneten Zollbehörden, soweit sie ausnahmsweise polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, die bei der Justiz ihrer Staaten ressortierenden französische und belgische Police Judicière sowie die dem nationalen Verteidigungsminister unterstehenden Carabinieri in Italien oder die Koninklijke Marechaussee der Niederlande u. a. m.

## b) *Bewertung*

Die vergleichsweise große Anzahl an Einstimmigkeitsvorbehalten, die auch und gerade die Kernvorschriften der PJZS zwischen mitgliedstaatlichen Behörden betreffen, stellen unzweifelhaft eine Durchbrechung des gerade mit dem Reformvertrag verfolgten Gedankens einer Erleichterung der Durchführung legislativer und – darauf gründend in deren Folge – auch operativer Maßnahmen dar. Dieser Befund erscheint auf den ersten Blick enttäuschend. Bei näherer Betrachtung wird jedoch schnell deutlich, dass derlei Einstimmigkeitsvorbehalte sicherlich nicht leichtfertig im Sinne einer undifferenzierten Blockadepolitik gesetzt worden sind. Vielmehr scheinen sie das Ergebnis der Suche nach dem für Avantgardisten und Skeptiker gleichermaßen gerade noch Vertretbaren zu sein.<sup>73</sup> So fällt insbesondere bei den die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (vgl. lit. aa, bb und dd) betreffenden Einstimmigkeitsvorbehalten auf, dass sie nur dann gelten sollen, wenn über die bereits jetzt konkret im VAEU benannten und für die Praxis besonders bedeutsam erscheinenden Regelungsfälle hinaus<sup>74</sup> generalklauselartige Erweiterungen eröffnet werden sollen. Dagegen werden die bereits im VAEU spezifizierten Anwendungsbereiche gerade nicht dem Einstimmigkeitserfordernis unterworfen.

Dass die Flexibilisierungsoptionen – wenn auch unter dem Vorbehalt einer einstimmigen Beschlussfassung – überhaupt bestehen, bietet zwar nicht das Optimum an Gestaltungsspielraum, ist aber allemal besser, als wenn es die Vertragsparteien bei den schon im VAEU ausdrücklich konkret gemachten Anwendungsfeldern belassen hätten. Dann wären die in Rede stehenden Aufzählungen an Anwendungsmöglichkeiten abschließend und ihre Ausweitung im Bedarfsfalle allenfalls mit einer ungleich schwieriger und aufwändiger zu bewirkenden Änderung des VAEU möglich.

Die zukünftig bestehende Regelungslage kann auch im Sinne eines Stufenkonzeptes verstanden werden. Danach haben die Mitgliedstaaten bzw. deren zuständige Behörden die Möglichkeit, zunächst auf der Basis der bereits eröffneten Anwendungsfelder in legislativer und operativer Hinsicht Erfahrungen zu sammeln. In der Folge könnte sich weit(er) reichendes Vertrauen in die Verfahren, Möglichkeiten und Zuverlässigkeit der mitgliedstaatlichen Administrationen bilden, wodurch bei Bedarf die vertraglich mit der hohen Hürde

---

73 Die größte Skepsis entwickelte das Vereinigte Königreich. Dieses hatte sich bis zuletzt gegen die Anwendung der qualifizierten Mehrheit in Angelegenheiten der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ausgesprochen und schlussendlich dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nur unter der Bedingung zugestimmt, dass eine Möglichkeit zum „opting out“ geschaffen werde. Diese wurde mit dem sog. „Notbremsemechanismus“ konkretisiert.

74 Vgl. Fn. 53.

der Einstimmigkeit versehene Möglichkeit zur Erweiterung der Anwendungsbereiche politisch leichter konsentierbar sein sollte, als dies etwa heute der Fall ist. Insgesamt ist festzustellen, dass die Regelung zur qualifizierten Mehrheit die mit besonderer Praxisrelevanz versehenen Anwendungsbereiche bereits jetzt erfasst und darüber hinaus erforderlich werdende Fortentwicklungen zumindest nicht unmöglich sind.

Soweit die Einstimmigkeitsvorbehalte organisatorisch-institutionelle Aspekte wie die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft<sup>75</sup> betreffen, ist auch hier zu aller erst positiv zu vermerken, dass im VAEU überhaupt eine Möglichkeit zur Entwicklung einer EuStA angelegt ist. Sollte dieser Schritt eines Tages vollzogen sein, wird die sachliche Zuständigkeit der EuStA aller Wahrscheinlichkeit nach zunächst auf Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union beschränkt sein.<sup>76</sup> Dies muss jedoch auf mittlere Sicht kein Nachteil sein. Die mandatorische Begrenzung würde einer EuStA immerhin die Möglichkeit bieten, auf dem genannten, rechtlich wie strukturell besonders komplexen Phänomenbereich in der praktischen Arbeit den Nachweis zu erbringen, dass sie eine effektivere Strafverfolgung zu bewirken im Stande ist, als dies lediglich einzelstaatlich organisierte Staatsanwaltschaften könnten. So dieser Nachweis gelingt, kann die damit verbundene Reputation die Begründung für eine Erweiterung des Mandats auf andere grenzüberschreitende Kriminalitätsbereiche liefern und Vorbehalte, die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses in den Mitgliedstaaten (noch) bestanden haben, überwinden helfen. Insoweit sind im VAEU durchaus die Grundlagen für ein „organisches Wachstum“ einer EuStA gelegt.

In Anbetracht dessen, dass bei einem parallelen Bestehen von mitgliedstaatlichen und Europäischen justiziellen Strafverfolgungsbehörden erhebliche praktische Schnittstellenprobleme zu erwarten wären und diese die Effektivität der Strafverfolgung beeinträchtigen könnten, erscheint das aus der vertraglichen Regelung sprechende vorsichtige Vorgehen angemessen.<sup>77</sup> Allerdings ist

---

75 In diesem Zusammenhang ist – verschärfend – zu sehen, dass das Einstimmigkeitserfordernis nicht im Zuge eines Regelverfahrens, sondern des besonderen Gesetzgebungsverfahrens zum Tragen kommt. Dies ist die Konkretisierung der Intergouvernementalität in Reinkultur, insoweit ein vertragsevolutorischer Stillstand und ein integrationsgedanklicher Rückschritt.

76 Zwar könnte der Rat zeitgleich mit der Errichtung der EuStA auch beschließen, dass diese ein über die Bekämpfung von Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Union hinausgehendes Mandat erhält, Art. 69e Abs. 4 VAEU. Allerdings erscheint dies in Anbetracht des Widerstandes, den einzelne Mitgliedstaaten der Umsetzung der Idee einer EuStA entgegengebracht haben, lediglich theoretisch möglich.

77 Auf die generelle Sensibilität der Materie wurde bereits mehrfach hingewiesen, daher soll dieser Aspekt trotz seiner generellen Gültigkeit an dieser Stelle nicht weiter ver-

derzeit noch nicht absehbar, ob überhaupt, und wenn ja, wann von Seiten der mitgliedstaatlichen justiziellen Praxis, der Politik oder der Rechtswissenschaft ein tatsächlicher Bedarf für die Entwicklung einer aus Eurojust hervorgehenden EuStA artikuliert werden wird.

Schließlich beziehen sich die Einstimmigkeitsvorbehalte ganz offensichtlich auch auf Einzelthemen, die unter Gesichtspunkten der Wahrung mitgliedstaatlicher Souveränität besonders sensibel sein können. Dies betrifft wiederum die Einrichtung einer EuStA, soweit diese als spartenspezifische Europäische Strafverfolgungsbehörde die nationale StA als justizielle Ermittlungs-, Verfolgungs- und Anklagebehörde verdrängen würde (vgl. Art. 69 Abs. 4 S. 2 zweite Alt. VAEU). Ein solcher Schritt könnte z. B. dazu führen, dass die Entscheidung, ob ein Ermittlungsverfahren eingeleitet oder Anklage erhoben wird oder welche Ermittlungshandlungen vorzunehmen sind, dem Gebietsstaat des Tatortes entzogen wäre. Dies wäre souveränitätspolitisch heikel.

Eine ähnliche Problemstellung erscheint vorstellbar (1) hinsichtlich der operativen Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Behörden mit polizeilichen oder strafjustiziellen Aufgaben (Art. 69f Abs. 3 S. 2 VAEU) oder – hier noch stärker auf der Hand liegend – (2) beim Tätigwerden fremder Hoheitsträger auf fremdem Staatsgebiet<sup>78</sup> (Art. 69h S. 2 VAEU). So kann in beiden Varianten ein operativ geprägtes Agieren gebietsfremder Hoheitsträger einerseits das gebietsstaatliche Dispositionsrecht über den Einsatz von Dienstkraften berühren und andererseits nicht selten einen exekutiven Charakter annehmen.<sup>79</sup> Beides könnte die gebietsstaatliche Souveränität in erheblicher Weise tangieren. Von dieser staatsrechtlichen Grundproblematik abgeleitet, legen auch operative Gesichtspunkte eine gewisse Vorsicht hinsichtlich einer umfassenden Ausdehnung der Möglichkeiten des Tätigwerdens gebietsfremder Dienstkraften nahe. So ist davon auszugehen, dass gebietsfremde Dienstkraften weder mit der gebietsstaatlichen Rechtsordnung noch mit den taktischen Dimensionen und Schwerpunktsetzungen der gebietsstaatlichen Polizei vertieft vertraut sind. Um Missverständnissen, die sowohl befugnisrechtlich, als auch hinsichtlich tatsächlicher Folgen für Leib, Leben oder Gesundheit Betroffener erheblich sein können, möglichst auszuschließen, bedarf es einer intensiven und damit ressourcenbindenden Vorbereitung derartiger Einsätze. Dies gilt selbst dann, wenn, wie im Falle der Umsetzung des deutsch-österreichischen Polizei- und Justizkooperationsvertrages<sup>80</sup> die Rahmenbedingungen nicht vom Bestehen

---

tieft werden.

78 Siehe Art. 32 GG.

79 Eingriff in Position von Grundrechtsträgern, Frage außergerichtlicher und gerichtlicher Rechtsschutz, Zurechnung der Maßnahme, Staatshaftung u. v. a. m.

80 Vertrag vom 10. November und 19. Dezember 2003 zwischen der Bundesrepublik

einer Sprachbarriere geprägt sind. Daher können sowohl die grenzüberschreitende operative Zusammenarbeit als auch das Tätigwerden fremder Hoheits-träger auf fremdem Staatsgebiet aus rechtlichen wie aus tatsächlichen Gründen allenfalls der Abrundung des Portfolios potentieller strafverfolgender oder ge-fahrenabwehrender Instrumentarien dienen, wohl aber nicht eine zentrale Be-deutung erlangen. Insoweit ist es aus mitgliedstaatlicher Sicht problemlos hin-nehmbar, dass im Einzelfall Einstimmigkeitsvorbehalte bestehen.

### 2.3.1.2.3 *Der Notbremsemechanismus*

#### a) *Geplante Regelungslage*

Wie schon verschiedentlich herausgestellt, zählen die Strafverfolgung und das sie regelnde Strafrecht zum Kernbereich staatlicher Souveränität, den die Mit-gliedstaaten trotz aller Unionsfreundlichkeit mit großem Bedacht zu bewahren suchen.<sup>81</sup> In vielen Mitgliedstaaten besteht zumindest latent die Befürchtung, dass bei einer ausnahmslosen Gültigkeit des Prinzips der qualifizierten Mehr-heit der einzelne Mitgliedstaat dazu gezwungen werden könnte, gegen dessen erklärten Willen bestimmte Vorschriften des materiellen oder formellen Straf-rechts übernehmen zu müssen.<sup>82</sup> Insofern verwundert es nicht, dass die Regie-rungskonferenz 2003/2004 über die vom Konvent bereits eingebauten Siche-rungsmechanismen mitgliedstaatlicher Kompetenzwahrung hinaus<sup>83</sup> an expo-nierter Stelle eine weitere Rückfallposition eingebaut hatte. Diese hat unter der Bezeichnung „Notbremsemechanismus“ Eingang in die Literatur gefunden.<sup>84</sup>

---

Deutschland und der Republik Österreich über die grenzüberschreitende Zusammen-arbeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr und in strafrechtlichen Angelegenheiten, BGBl. 2005, Teil II, Nr. 19, S. 858.

81 Dazu vertiefend *Kretschmer, B.*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EU-Ver-fassungsvertrag, 2007, Art. III-270, Rn. 34.

82 Vgl. FAZ v. 25.6.2007, S. 7, Kaum Entrüstung in Britannien; die FAZ zitiert den sei-nerzeitigen britischen Premierminister Tony Blair wie folgt: „Wenn man das Kleinge-druckte des Vertrages liest, dann ist zu sehen, dass Großbritannien die Freiheit behält, eigene Entscheidungen zu treffen auf allen Gebieten, die uns wichtig sind.“ Zu diesen wichtigen Gebieten zählt offenkundig auch die Bekämpfung der Kriminalität, mithin die Strafrechtspflege und polizeiliche Angelegenheiten. Vgl. hierzu *Winter, M.*, Das Vergiftete Geschenk, in: SZ v. 21./22.4.2007, S. 7.

83 Insbesondere katalogartige Aufzählungen bestimmter Anwendungsbereiche an Stelle von abstrakt-generell gehaltener Beschreibungen, Einstimmigkeitsvorbehalte, s. o., Stärkung des Subsidiaritätsprinzips durch stärkere Einbindung mitgliedstaatlicher Par-lamente, s. im Nachgang zu dieser Ziffer.

84 Dieser wurde nicht exklusiv für EVV oder VAEU entwickelt, sondern ist vielmehr einem Verfahren nachempfunden, das Art. 23 Abs. 2 S. 2 EUV für ähnliche Problem-stellungen der Entscheidungsfindung auf dem Gebiet der GASP vorsah.



Betroffen sind hiervon (1) Art. III-270 Abs. 3 und 4 EVV bzw. hierzu korrespondierend Art. 69a Abs. 3 VAEU (Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) sowie (2) Art. III-271 Abs. 3 und 4 EVV bzw. Art. 69b Abs. 3 VAEU (Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen). Im Kern geht es in beiden Fallgestaltungen darum, dass im Rat ein Mitgliedstaat stets dann das Regel-Gesetzgebungsverfahren anhalten kann, sofern er der Auffassung ist, dass dieses grundlegende Aspekte seiner nationalen Strafrechtsordnung berühren würde. Als Folge dieser Einlassung wird das Verfahren vom Fachministerrat an den Europäischen Rat überwiesen, der sodann versuchen wird, den Dissens binnen einer Frist von vier Monaten aufzulösen.

Vergleicht man die jeweils miteinander korrespondierenden Vorschriften des EVV und des VAEU, so fällt auf, dass sich vom EVV zum VAEU deutliche Veränderungen ergeben haben. Während die Vorfassung noch ein mehrere Stufen aufweisendes Verfahren mit der Möglichkeit der Rückverweisung an den Rat oder bestimmter, durch Fristablauf eröffneter Optionen vorsah, hat der „Notbremsemechanismus“ in der Fassung des VAEU eine deutliche Vereinfachung erfahren. Zwar bleibt es auch hier dabei, dass die oben skizzierte Einlassung das (ordentliche) Gesetzgebungsverfahren anhält und eine Überweisung an den Europäischen Rat erfolgt. Neu ist dagegen, dass sich nach Erreichen dieser Verfahrensstufe nur mehr zwei Möglichkeiten eröffnen: (1) Der Europäische Rat stellt gem. Art. 69a Abs. 3 S. 3 VAEU bzw. Art. 69b Abs. 3 S. 3 VAEU binnen vier Monaten ein Einvernehmen her. Dies bewirkt das Lösen der „Notbremse“ und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird auf Ratsebene weitergeführt. (2) Bleibt die Konsenssuche auch auf Ebene der Staats- und Regierungschefs erfolglos, ist das Rechtsetzungsvorhaben im Wege eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens endgültig gescheitert. Allerdings bleibt es einer Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten unbenommen, das Vorhaben „in kleinerem Kreise“ als Maßnahme der „Verstärkten Zusammenarbeit“ weiter zu betreiben, soweit die hierfür erforderlichen spezifischen Voraussetzungen gegeben sind, Art. 69a Abs. 3 UA2, Art. 69b Abs. 3 UA 2 VAEU.<sup>85</sup>

Bemerkenswert – weil ohne Vorlauf in den korrespondierenden Vorschriften des EVV – ist die Ergänzung der Art. 69e VAEU und 69f VAEU um Elemente, die aus dem voranstehend beschriebenen Notbremsemechanismus der Art. 69a und 69b VAEU entlehnt sind. Sowohl in Fällen des Art. 69e VAEU, Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, als auch in Fällen des Art. 69f VAEU, Erlass von Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit zwischen

---

85 Im Hinblick auf die Begrenzung des Umfangs der Arbeit muss eine weitergehende Darstellung der „verstärkten Zusammenarbeit“ unterbleiben.

Behörden mit polizeilichen Aufgaben, kann im Dissensfall eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten beantragen, dass der Europäische Rat mit der streitigen Angelegenheit befasst wird; dies führt zur Aussetzung des Verfahrens im Rat. Kann der Europäische Rat binnen vier Monaten ein Einvernehmen herstellen, verweist er zur Fortsetzung des Regelverfahrens die Sache an den Rat zurück (Art. 69e Abs. 1 UA 2 VAEU bzw. Art. 69f Abs. 3 UA 2 VAEU). Findet auch der Europäische Rat keinen Konsens, steht es einer Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten frei, die Initiative als „Verstärkte Zusammenarbeit“ weiter zu verfolgen, Art. 69e Abs. 1 UA 3 VAEU bzw. Art. 69f Abs. 3 UA 3 VAEU. Die strukturelle und semantische Nähe der in Rede stehenden Vorschriften zu ihren Lehen Vorschriften verleitet auf den ersten Blick dazu, vom Vorliegen eines „Notbremsemechanismus“ auszugehen.<sup>86</sup> Dem ist jedoch zu widersprechen, weil es der „Notbremse“ geradezu wesensimmanent ist, einen Mitgliedstaat davor zu schützen, in souveränitätspolitisch besonders bedeutsamer Angelegenheit im Zuge eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch Mehrheitsentscheidung überstimmt zu werden. Dagegen zeichnen sich die fälschlicherweise als Notbremsefälle identifizierten Konstellationen gerade dadurch aus, dass der Rat im Zuge eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens einstimmig entscheidet (Art. 69e Abs. 1 UA 1 VAEU sowie Art. 69f Abs. 3 UA 1 VAEU). Dies bedeutet, dass sich der einzelne Mitgliedstaat ohnehin durch sein Veto wirksam vor einem Überstimmen schützen könnte und deshalb keines „Instruments zur Überstimmungsverhinderung“ bedarf.

Weicht der Rat in dieser Dissenssituation, die in Anbetracht des Einstimmigkeitserfordernisses eigentlich das Ende der Initiative bedeuten würde, auf die Befassung des Europäischen Rates und ggf. auf die Verstärkte Zusammenarbeit aus, stellt dies eine Maßnahme zur Rettung einer einschlägigen Initiative, und nicht eine Bremsmaßnahme dar. Deshalb erschiene es angezeigt, in Fällen der „Anscheinsnotbremse“ besser von einer „Maßnahme der zweiten Chance“ zu sprechen, als das Bild der „Emergency Brake“ zu bemühen.

#### *b) Bewertung*

Aus heutiger Sicht ist nur schwer abzuschätzen, ob, und wenn ja, in welchem Umfang der „Notbremsemechanismus“ von Seiten der Mitgliedstaaten zum Einsatz gebracht werden wird. Angesichts dieser Gegebenheiten stellt *Kretschmer* zu Recht fest, „dass unionskohärente Lösungen faktisch doch den Ratskonsens erfordern.“<sup>87</sup> Insofern stellt die Implementierung dieses Instru-

---

86 So z. B. die Initiative „Zukunft Europa“, <<http://www.zukunfteuropa.at/site/5850/default.aspx>>.

87 Siehe hierzu *Kretschmer, B.*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EU-Verfas-

menten durch die Regierungskonferenz<sup>88</sup> wenn nicht einen deutlichen Rückschlag, so doch zumindest eine Verwässerung des Bemühens dar, Problemstellungen der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen von den Fesseln der Einstimmigkeit durch eine möglichst breite Anwendung der Gemeinschaftsmethode zu befreien. Für die künftige Praxis der Europäischen Rechtsetzung zur Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wird entscheidend sein, mit welcher Intention die „Notbremse“ von ihren Verfechtern in den VAEU implantiert wurde. Soll sie eher als ein „politisches Beruhigungsmittel“ dienen, um in der rechtspolitischen Diskussion den teils fundamentalistisch auftretenden Kritikern<sup>89</sup> einer substanziellen Angleichung mitgliedstaatlicher Vorschriften des Strafrechts den Wind aus den Segeln zu nehmen (und so vielleicht sogar im Einzelfall die Ratifizierung zu retten), mag dies im Ergebnis noch hinnehmbar sein. Sollten aber die Regierungen einzelner Mitgliedstaaten die „Notbremse“ als Mittel der Kujonierung fortschrittsfreudigerer Mitgliedstaaten gebrauchen – um nicht zu sagen missbrauchen –, dann ließe dies nichts Gutes für eine Fortentwicklung der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen über den Status quo hinaus erwarten. Dies allein schon deshalb, weil die Behauptung der Berührtheit grundlegender Aspekte einer nationalen Strafrechtsordnung weder von den anderen Mitgliedstaaten in irgendeiner Form wirksam überprüft oder gar entkräftet werden könnte, noch das EP die Notbremse durch eine besonders qualifizierte Mehrheit lösen könnte, noch eine solche Angelegenheit vor dem EuGH justiziabel wäre. In der Konsequenz wären die um einen substanziellen Fortschritt bemühten Staaten in der Hand böswillig „notbremsender“ Regierungen.

Noch schwieriger ist eine Prognose im Hinblick auf Auswirkungen der „Anscheinsnotbremse“ bzw. „Maßnahme der zweiten Chance“. Nach dem EVV sollten die in Rede stehenden Maßnahmen mittels Europäischer Gesetze bzw. Europäischer Rahmengesetze geregelt werden, über die der Rat einstimmig Beschluss gefasst hätte. Nunmehr liegt eine Lösung vor, die zwar ebenfalls grundsätzlich auf das Einstimmigkeitserfordernis abstellt,<sup>90</sup> dieses jedoch

---

sungsvertrag, Art. III-271, Rn. 22.

88 Dies geschah auf Betreiben der Regierung des Vereinigten Königreiches, die offenbar entschlossen war, die Regierungskonferenz 2003/2004 an dieser Frage scheitern zu lassen.

89 Die Hauptfacetten der Fundamentalkritik an einer Harmonisierung des Strafrechts der Mitgliedstaaten durch die EU skizziert z. B. P. *Velten*, in ihrem Vortrag „Europäisches Strafrecht“ unter III. Rechtspolitische Debatte, S. 20 ff. Das Referat wurde gehalten auf dem deutsch-italienischen Rechtskongress der Universität Rom, 6./7.10.2006, Rom. Das Manuskript des Referates ist verfügbar unter <[http://www.lex.unict.it/congressoitalotedesco/Velten%20\(ted.\).pdf](http://www.lex.unict.it/congressoitalotedesco/Velten%20(ted.).pdf)>.

90 Dieser Rückschritt wurde vollzogen auf Betreiben des Vereinigten Königreiches.

durch die „Maßnahme der zweiten Chance“ ein Stück weit relativiert. Auch wenn das Brechen des absoluten Einstimmigkeitserfordernisses sicherlich einen konstruktiven Fortschritt darstellt, so bildet diese Lösung doch nur den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ und bleibt hinter dem Standardverfahren zurück. In gewisser Weise erinnert das Vorgehen der Regierungskonferenz an die sog. *Echternacher Springprozession*,<sup>91</sup> die, wenn auch nur in geringer Geschwindigkeit, immerhin kleine Fortschritte erwarten lässt. Insofern muss allein schon die Existenz dieser ungewöhnlichen Lösung als positives Zeichen gesehen werden.

### 2.3.2 *Das Europäische Parlament als Gesetzgebungsorgan*

#### a) *Vorbemerkung*

Unter den Bedingungen des Vertrages von Nizza kommt dem EP auf allen maßgeblichen Feldern der PJZS lediglich eine beratende Funktion zu.<sup>92</sup> Der Rat hat das Parlament anzuhören, jedoch binden diesen die Stellungnahmen des EP in keiner Weise.<sup>93</sup> Im Übrigen steht dem Parlament lediglich das Recht zu, Anfragen oder Empfehlungen an den Rat zu richten.<sup>94</sup> Diese Rechtslage weist dem Parlament faktisch eine machtfreie, um nicht zu sagen eine ohnmächtige Rolle zu, die es gegenüber dem Rat in völlige Unterlegenheit bringt. Dass diese Konstellation einer klassischen Parlamentsfunktion weder im Hinblick auf Rechtsetzung noch im Hinblick auf die Ausübung einer wirksamen Kontrolle über die Exekutive (hier: Rat) auch nur ansatzweise entsprechen könnte, bedarf wohl keiner weiteren Erläuterung.

#### b) *Geplante Regelungslage*

**Zum Verfassungsvertrag:** Wie bereits unter Ziffer 2.3.1.1 am Beispiel des Rates skizziert,<sup>95</sup> ändert der EVV in Bezug auf die PJZS das anzuwendende Legislativverfahren maßgeblich und bestimmt das „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ auch für die PJZS zum Regelverfahren. Im Zuge dessen ver-

---

91 In der Luxemburgischen Stadt Echternach jährlich zu Pfingsten praktizierte religiöse Prozession, die im Allgemeinen tanzend durchgeführt wird. Der Tanzschritt ist dadurch gekennzeichnet, dass der Tänzer regelmäßig drei Schritte nach vorne und im Anschluss daran zwei Schritte zurück ausführt. Vgl. Wikipedia, <<http://de.wikipedia.org/wiki/EchternacherSpringprozession>>.

92 Art. 39 Abs. 1 EUV.

93 Vgl. hierzu *Piazolo, M.*, Integriertes Deutschland, 2006, S. 139 f.

94 Art. 39 Abs. 3 EUV.

95 Insoweit können die Ausführungen zum Generellen an dieser Stelle kurz gehalten werden.

leiht Art. I-34 Abs. 1 S. 1 EVV dem EP die Kompetenz als eines von zwei Gesetzgebungsorganen und wertet das EP von einer Randfigur zum vollwertigen Entscheidungskörper auf. Ähnlich wie im Hinblick auf Kommission und Rat greift der EVV auch hinsichtlich des EP verschiedentlich dessen gesetzgeberische Rolle wiederholend auf. Zu aller erst gilt dies für Art. I-20 Abs. 1 EVV, der dem EP selbst gewidmet ist und es gewissermaßen einrichtet. Die genannte Vorschrift betraut das EP aber nicht nur mit der Rolle des Ko-Gesetzgebers, sondern auch mit der Aufgabe der politischen Kontrolle nach Maßgabe der Verfassung. Weiterhin findet sich die Gesetzgebungsfunktion des EP in Art. I-23 Abs. 1 EVV erwähnt, der sich primär mit dem Rat und dessen Rolle befasst.

Schließlich erwähnt Art. III-396 EVV als die Kernnorm des Legislativverfahrens das EP vielfach. So sind in den Absätzen 2 bis 8 und 10 bis 15 Funktion und Rolle des EP im Zuge eines Gesetzgebungsverfahrens umfassend beschrieben.

Wie bereits im Zusammenhang mit dem Rat beschrieben, sind im EVV keinerlei Anhaltspunkte ersichtlich, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht auf Regelungsgegenstände der PJZS anwendbar sein soll. In Folge dessen ist das EP in Angelegenheiten der PJZS grundsätzlich Mitgesetzgeber und damit aus der im EUV geltenden Degradierung zur unverbindlichen Instanz befreit.

Wie bekannt, sieht Art. I-34 Abs. 2 EVV die Möglichkeit vor, in bestimmten, in der Verfassung vorgesehenen Fällen zum Erlass eines Europäischen Gesetzes oder eines Europäischen Rahmengesetzes ein besonderes Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung zu bringen. Dieses kann darin bestehen, dass entweder das EP einen Rechtsakt erlässt und den Rat lediglich beteiligt, oder, umgekehrt, der Rat den Rechtsakt im Alleingang erlässt und das Parlament in das Verfahren lediglich beratend eingebunden ist. Die erste Alternative würde das EP zum Exklusivgesetzgeber machen und den exekutiv geprägten Rat in die Statistenrolle drängen. Eine so ausgestaltete Rollenverteilung erschiene gerade für grundrechtssensible Themenstellungen wie die PJZS nicht von vorne herein abwegig, ist doch das EP – im Gegensatz zum Rat – durch Direktwahl unmittelbar demokratisch legitimiert.<sup>96</sup>

Erste mögliche Fundstelle für die verfassungsvertragliche Anordnung eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens zur PJZS wäre wiederum Art. I-42 EVV. Da dieser generell keine besonderen Regelungen für das Normsetzungsverfahren vorsieht, bleibt es bei der grundsätzlichen Rolle des EP. Schlussendlich bleibt noch zu prüfen, ob die Vertragsvorschriften zu einzelnen Kompetenzbe-

---

<sup>96</sup> Vgl. *Piazolo, M.*, Integriertes Deutschland, 2006, S. 61.

reichen, namentlich die Art. III-270 EVV bis Art. III-277 EVV, ein Sonderverfahren eröffnen.

Die Überprüfung der genannten Kompetenznormen führt zu dem Ergebnis, dass an keiner Stelle ein besonderes Gesetzgebungsverfahren des EP unter Beteiligung des Rates vorgesehen ist.

**Zum Reformvertrag:** Der unter den Kautelen des Reformvertrages gestaltete VAEU nimmt die allgemeine sowie die für die PJZS die vom EVV spezifisch vorgezeichnete Konstruktion weitgehend auf. Redaktionelle Unterschiede sind im Wesentlichen nur insoweit erkennbar, als diese den begrifflichen Spezifika des Reformvertrages, namentlich der aus dem EVV nicht übernommenen Bezeichnungen legislativer Instrumente, geschuldet sind.

Vollzieht man die bereits bezüglich des Rates zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren<sup>97</sup> vorgenommenen Prüfschritte<sup>98</sup> analog für das EP entlang des Reformvertrages nach, so ist festzuhalten, dass sich aus Sicht des EP im Übergang vom EVV zum Reformvertrag weder Verbesserungen noch Verschlechterungen ergeben haben.<sup>99</sup> Damit ist das EP im Ergebnis auch nach dem Reformvertrag in dem Maße in das die PJZS betreffende Gesetzgebungsverfahren eingebunden, wie dies im Zusammenhang mit der Regelungslage des EVV dargelegt wurde. Insoweit darf aus arbeitsökonomischen Gründen auf die dort getroffenen Festlegungen verwiesen werden.

### *c) Bewertung*

Die zentrale Bedeutung von Art. III-396 EVV bzw. von Art. 251 VAEU liegt hinsichtlich der PJZS in der im Vergleich zur vorlaufenden Rechtslage entscheidenden Stärkung der Beteiligung des EP am Rechtsetzungsverfahren.<sup>100</sup> Es ist gerade in Bezug auf das unzweifelhaft grundrechtssensible Feld der PJZS von entscheidender Bedeutung, dass sich der künftig entstehende Kanon sekundärrechtlicher Gesetze auf ein parlamentarisch geprägtes, eindeutig in der Tradition demokratisch verfasster Staaten stehendes und damit legitimati-

---

97 Dieses gilt in seinen allgemeinen Festlegungen für Rat und EP gleichermaßen.

98 Siehe hierzu Ziffer 2.3.1.1.

99 Dieses Ergebnis stützt sich auf den Vergleich folgender Vorschriften des Reformvertrages mit den korrespondierenden Vorschriften des EVV: Art. 249a VAEU/Art. I-34 EVV, ordentliches Gesetzgebungsverfahren; Art. 205 VAEU/Art. I-23 EVV, Erwähnung des EP als Gesetzgeber in der spezifischen Vorschrift zum Rat; Art. 251 VAEU/Art. III-396 EVV, Verfahren der (ordentlichen) Gesetzgebung; Art. 249a Abs. 2 VAEU/Art. I-34 Abs. 2 EVV, besonderes Gesetzgebungsverfahren; Art. 69a bis 69h VAEU/Art. III-270 bis Art. III-275 EVV.

100 Epping, V., in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EU-Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-396, Rn. 3.

onsstiftendes Zustandekommen abstützen kann.<sup>101</sup> Deshalb muss gerade in einer EU der 27 Mitgliedstaaten, von denen einzelne Neumitglieder den durch die Union in puncto Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung gewährten Vertrauensvorschuss erst noch zurückzahlen müssen, sichergestellt sein, dass zumindest auf Europäischer Ebene Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Kontrolle vollständig gewährleistet sind. Hierfür kann, soll und muss gerade das aus direkten Wahlen hervorgegangene EP sorgen. In der Folge wird ein rechtsstaatlich-demokratisch geprägtes gesetzgeberisches Wirken der hierfür berufenen Organe der EU sowohl auf diese selbst, als auch auf die EU als Rechtspersönlichkeit positiv rückstrahlen. Hierdurch kann dem bisweilen (wohl in despektierlicher oder gar boshafter Absicht) vorgetragenen Vorwurf entgegengewirkt werden, die EU sei ein undemokratischer und rechtsstaatsgefährdender Moloch.<sup>102</sup>

In diesem Zusammenhang scheint die PJZS in besonderem Maße prädestiniert, für die EU imagefördernd zu wirken, da gerade Angelegenheiten der Inneren Sicherheit ihrem Wesen nach eine breite Masse der Bevölkerung ansprechen oder gar betreffen.<sup>103</sup> Insofern kann der Beitrag, den in Bezug auf die PJZS der Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für das Gesamtsystem EU leistet, gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Was kann der geschilderte Paradigmenwechsel bei der Beteiligung des EP aber nun – jenseits seiner tendenziell rechtsphilosophischen Dimensionen – konkret für die künftige Praxis der PJZS-bezogenen Gesetzgebung durch das EP bedeuten?

Die Antwort kann nur lauten: Nichts, was die Mitgliedstaaten beunruhigen müsste. So hat das EP auch und gerade in sicherheitspolitischen Entscheidungen immer dann, wenn es mit zu entscheiden hatte, seinen Auftrag höchst verantwortungsbewusst angenommen. Zu erinnern ist hier beispielsweise an die Haltung des EP zur Neuregelung bestimmter polizeilicher Kontrollmaßnahmen nach Artikel 21 des Schengener Grenzkodex, die der Abwehr der von internationalen Kriminalitätsphänomenen ausgehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit dienen und in Gebieten entlang der Schengen-Binnengrenzen oder

---

101 Generell zum Thema s. *Katz, A.*, Staatsrecht, 2002, Rn. 57; Katz legt überzeugend dar, dass sich ein demokratisches Gemeinwesen darum zu bemühen habe, das Ideal des „government of the people, by the people, for the people“ zu verwirklichen.

102 Dies wird immer wieder in Internet-Blogs behauptet. Einen Eindruck von der Unsachlichkeit der Diskussionsführung mag eine Google-Recherche mit den Suchbegriffen „EU-undemokratisch-Moloch“ vermitteln. In etwas milderer Form sprechen Herzog, R. und Gerken, L. von einer Mammut-Institution, vgl. Fn 71.

103 Vgl. *Schmidbauer, W.* in: *Schmidbauer/Steiner/Roese*, BayPAG, 1999, Vorwort, S. V, 1999; *Schwind, H.-D.*, Kriminologie, 1996, §20 Rn. 14 ff.

auf Verkehrswegen von internationaler Bedeutung vollzogen werden.<sup>104</sup> Die genannte Vorschrift geht auf einen aus den Reihen des EP an den Rat gerichteten Vorschlag zurück,<sup>105</sup> den dieser sodann akzeptiert hat. Sie ist in polizeilichen Fachkreisen als ausgesprochen praxisgerecht anerkannt und lässt nicht im Geringsten eine undifferenzierte oder gar vorurteilsbeladene Haltung gegenüber sicherheitspolitischen Belangen erkennen.<sup>106</sup> Insofern erscheinen Befürchtungen, das EP könne seiner gesetzgeberischen Verantwortung für die Innere Sicherheit in Europa nicht gerecht werden, haltlos. Aus mitgliedstaatlicher Sicht kann daher uneingeschränkt erwartet werden, dass das EP seiner Rolle als Wahrer der Grundrechte und als Garant eines wehrhaften Europäischen Staatenverbundes uneingeschränkt gerecht werden und damit zur Wohlfahrt der Mitgliedstaaten in einem zusammenwachsenden Europa beitragen wird.

#### 2.4. *Nationale Parlamente als Wächter über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips – der sog. „Frühwarnmechanismus“*

##### a) *Vorbemerkung*

Der Subsidiaritätsgedanke ist bereits seit dem Vertrag von Maastricht zentrales Element der Begrenzung der Kompetenzausübung durch die EU.<sup>107</sup> Das Kernanliegen des Subsidiaritätsprinzips bildet die Beantwortung der Frage, ob in Politikbereichen mit geteilter Zuständigkeit die mit einer Maßnahme anvisierten Ziele (auch) auf der Ebene der Mitgliedstaaten erreicht werden können.<sup>108</sup> Nur wenn dies nicht der Fall ist und daher die ins Auge gefassten Ziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene zu erreichen sind, soll die Union tätig werden. Oder anders formuliert: grundsätzlich soll der kleineren Einheit – den Mitgliedstaaten – der Vorrang vor der größeren Einheit – der Union – eingeräumt sein.<sup>109</sup>

---

104 Vgl. Art. 21 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 105/1 v. 13.4.2006.

105 Stellungnahme des EP vom 23.6.2005, nicht im Amtsblatt der EU veröffentlicht.

106 Vgl. *Schober, K.*, Replik auf Walter zu Grenzsicherheit zwischen Wegfall der Binnengrenzkontrollen und einem integrierten Schutz der Außengrenze in: *Kriminalistik* 4/2007, S. 212 ff.

107 Art. 3b EGV, vgl. hierzu *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union.

108 Vgl. *Piazolo, M.*, *Integriertes Deutschland*, 2006, S. 40 ff.

109 Vgl. *D'Atena, N.*, *Die Subsidiarität, Werte und Regeln*. LA-Häberle, 2004, S. 325 ff.



b) *Geplante Regelungslage*

**Die Regelungslage im EVV:** Um dem gesetzgeberischen Handeln der EU ein Mehr an demokratischer Legitimität zu verleihen<sup>110</sup> und darüber hinaus die mitgliedstaat-liche Beteiligung an Rechtsetzungsakten der EU zu stärken,<sup>111</sup> hat der EVV erstmals in der Geschichte der EU den mitgliedstaatlichen Parlamenten eine spezifische Rolle bei der Überwachung der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips eingeräumt. Die Umsetzung dieses Gedankens ist im Hinblick auf die PJZS im EVV sogar doppelt verankert. Zum einen sind einschlägig die in Art. I-11 EVV verorteten Regelungen. Diese gelten, ausweislich ihrer vertragssystematischen Stellung in Teil I des EVV, über alle Politikfelder hinweg, sofern diese nicht eine ausschließliche Zuständigkeit der Union betreffen.<sup>112</sup>

Art. I-11 EVV bestimmt in Abs. 3 zweiter UA S. 2, dass die nationalen Parlamente auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem im einschlägigen Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit<sup>113</sup> vorgesehenen Verfahren achten. Auch wenn die Inhalte des Protokolls nicht unmittelbar im Vertragstext verortet sind, so sind sie doch gleichermaßen verbindlich.<sup>114</sup> Das genannte Protokoll spezifiziert insbesondere das für die Beteiligung der nationalen Parlamente beachtliche Verfahren und ist daher zum Verständnis des „Frühwarnsystems“ zwingend mitzulesen. Von besonderer Relevanz für den verfahrenstechnischen Ablauf des „Frühwarnsystems“ sind insbesondere die Art. 4, 6 und 7 des Protokolls.

In seinem regulativen Kerngehalt verpflichtet Art. 4 jedes gesetzessinitiativ werdende Organ der EU, den von ihm vorgelegten Entwurf eines Rechtsaktes an die Parlamente der Mitgliedstaaten zu übersenden. Nach Artikel 6 des Protokolls haben die nationalen Parlamente sodann sechs Wochen Zeit, gegenüber

---

110 Vgl. *Calliess, Ch.*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *VerfEU*, 2006, Art. I-11, Rn. 58.

111 Vgl. *Calliess, Ch.*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *VerfEU*, 2006, Art. I-11, Rn. 58.

112 Dies ergibt sich aus Art. I-11 Abs. 3 EVV i. V. m. Art. I-14 EVV. Art. 14 Abs. 2 lit. j ordnet die Politiken betreffend einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zu der wiederum die PJZS gehört, der zwischen Union und Mitgliedstaaten „geteilten Zuständigkeit“ zu. Damit ist eine ausschließliche Zuständigkeit der EU für die PJZS, die ihrerseits Teil der Politiken betreffend den RFSR ist, unzweifelhaft zu verneinen.

113 2. Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag über eine Verfassung für Europa, ABl. 2004, C 310/1, sowie 2. Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum VAEU, ABl. 2007 C 306, S. 150 ff.

114 So zu interpretieren der auf Beschluss der Regierungskonferenz vom 21./22. Juni 2007 in den EUV neu eingefügte Art. 8c lit. b) i. V. m. Art. 3b Abs. 3 zweiter UA EUV; siehe auch Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates v. 21./22.6.2007, Änderung des EUV, Titel II Nr. 7 lit. b), Dok. 11177/1/07 REV 1 Anlage 1.

dem Urheber des Gesetzentwurfes darzulegen, warum aus Sicht des mitgliedstaatlichen Parlamentes das Gesetzesvorhaben nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht. Für den Fall, dass regionale Parlamente über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen, obliegt es den nationalen Parlamenten oder einer Parlamentskammer, die regionalen Parlamente am Meinungsbildungsprozess zu beteiligen.

Art. 7 des Protokolls regelt das auf das Stimmabgabeverfahren folgende Vorgehen. Nach UA 1 sind die Gesetzesinitiatoren grundsätzlich gehalten, begründete parlamentarische Stellungnahmen zu berücksichtigen. Bedeutsam ist weiterhin, dass jedem Mitgliedstaat zwei Stimmen zustehen, die sich beim Vorliegen eines „Einkammersystems“ auf diese eine Kammer kumulieren oder sich bei einem „Zweikammersystem“ auf beide „Häuser“ gleichmäßig verteilen (UA 2). Sofern nach Maßgabe des nationalen Rechts eines Mitgliedstaates zwei Kammern bestehen, können diese ihr Votum voneinander unabhängig abgeben. Damit sind divergierende parlamentarische Stellungnahmen aus ein und demselben Mitgliedstaat ohne Weiteres möglich.

UA 3 bezieht sich insbesondere darauf, nach welchen Kriterien auf Europäischer Ebene die eingegangenen Stellungnahmen zu gewichten sind. Erreicht die Summe der negativen Stellungnahmen (Stimmen) mindestens ein Drittel der möglichen Gesamtstimmenzahl, so obliegt es dem initiiierenden Europäischen Organ, seinen Entwurf auf dessen Verträglichkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip hin zu überprüfen. Dies stellt zwar deutlich stärkere Anforderungen an die Qualität der Auseinandersetzung mit den Bedenken nationaler Parlamente als die Berücksichtigung der Einwendungen, ist aber für die Initiatoren eines Legislativvorhabens dennoch nicht bindend. Diese haben nach Abschluss der Überprüfung begründet zu entscheiden, ob sie den Bedenken der nationalen Parlamente Rechnung tragen bzw. warum die Bedenken nicht durchgreifend sind (UA 4).

Diese allgemeingültige Regelungslage wird im Hinblick auf die PJZS durch Art. III-259 EVV spezifisch ergänzt. Die genannte Vorschrift ist der allgemeinen Norm sehr ähnlich, beide unterscheiden sich jedoch im Detail durch feine Differenzierungen in der Begrifflichkeit. Während Art. I-11 Abs. 3 zweiter UA EVV davon spricht, dass die nationalen Parlamente auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips achten, sollen sie nach Art. III-259 EVV Sorge für die Achtung des Subsidiaritätsprinzips tragen.

Auch Art. III-259 EVV nimmt hinsichtlich des anzuwendenden Beteiligungsverfahrens Referenz zum o. g. Protokoll. Dieses wiederum sieht hinsichtlich Gesetzgebungsvorhaben zur PJZS insoweit ein Spezifikum vor, als für das Auslösen einer Überprüfung des Vorhabens bereits ein Viertel der rechnerisch möglichen Gesamtzahl an Stimmen ausreicht (Art. 7 UA 3, S. 2 des Protokolls

zum EVV) und nicht erst ein Drittel.

Aus der verwendeten Literatur sind keine schlüssigen Hinweise zu entnehmen, worin sachliche Gründe für die Existenz der speziellen Vorschrift liegen könnten oder welchen Wert die skizzierten Differenzierungen zwischen allgemeinem und spezifischem Verfahren haben sollen.<sup>115</sup> Da beide Vorschriften grundsätzlich in dieselbe Richtung weisen, wird davon auszugehen sein, dass jedenfalls keine Normenkollision vorliegt. Vielmehr darf angenommen werden, dass Art. III-259 Abs. 3 zweiter UA S. 2 EVV den Normgehalt des Art. I-11 Abs. 3 zweiter UA wegen der besonderen Sensibilität der Materie in einem (rechts-)politischen Sinne<sup>116</sup> durch Wiederholung zu stärken sucht. Darüber hinaus soll wohl von dem schärfer gefassten Quorum das Signal einer besonderen Rücksichtnahme auf mitgliedstaatliche Sensibilitäten ausgehen.

**Die Regelungslage im VAEU:** Der „Frühwarnmechanismus“ hat auch in den Reformvertrag Eingang gefunden. Im Ergebnis stellen sich die unmittelbar in den Verträgen verorteten „Normpaare“ Art. I-11 Abs. 3 zweiter UA S. 2 EVV und Art. 3b Abs. 3 zweiter UA S. 2 VAEU ebenso wortidentisch dar, wie dies für die Art. III-259 Abs. 3 zweiter UA S. 2 EVV und Art. 61b Abs. 3 zweiter UA S. 2 VAEU gilt. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich der Wortlaut der den Verträgen jeweils angefügten Protokolle in einzelnen Punkten beachtlich unterscheidet.

Während Art. 6 S. 1 des Protokolls zum EVV lediglich eine Rückäußerungsfrist von sechs Wochen vorsah, räumt Art. 6 S. 1 des Protokolls zum VAEU den mitgliedstaatlichen Parlamenten nunmehr eine Frist von acht Wochen ein.

Im Vergleich zu seiner Schwestervorschrift aus dem Regelungskreis des EVV hat Art. 7 des Protokolls zum VAEU eine deutliche und für seine Reichweite höchst bedeutsame Erweiterung erfahren. Diese besteht in einem im EVV vorbildlosen Absatz 3 (die Absätze 1 und 2 nehmen die Inhalte von Art. 7 UA 1 bis 4 des Protokolls zum EVV auf). Bezogen sich die voranstehend besprochenen Vorschriften ausschließlich auf die Phase der Initiierung eines Legislativaktes (= Vorlage eines Entwurfes), zielt Abs. 3 auf das bereits laufende<sup>117</sup> ordentliche Gesetzgebungsverfahren<sup>118</sup> ab. Hierbei bedarf es für eine

---

115 Vgl. *Kretschmer, B.*, in: Vedders/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EU-Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-259, Rn. 5. Kretschmer kommt zu dem Ergebnis, dass Art. III-259 in rechtlicher Hinsicht überflüssig sei.

116 *Kretschmer, B.*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EU-Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-259, Rn. 5. Kretschmer kommt zu dem Ergebnis, dass Art. III-259 in rechtlicher Hinsicht überflüssig sei.

117 Durch diese faktische Ausdehnung des Zeitfensters, während dessen die mitgliedstaat-

Beachtlichkeit der Bemerkungen nationaler Parlamente der einfachen Mehrheit der möglichen Stimmen. Je nach dem bereits erreichten Stand des Gesetzgebungsverfahrens sind zur weiteren Behandlung der parlamentarischen Einwendungen differenzierte Schritte vorgesehen. Sofern nicht schon die KOM im Rahmen der von ihr vorzunehmenden Prüfung Abhilfe schafft, können in letzter Konsequenz entweder der Rat mit 55 % seiner Mitglieder oder das Europäische Parlament mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen das Gesetzgebungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip zu Fall bringen (Abs. 3 UA 3 lit. b 2. Protokoll zum VAEU). Einen solchen, de iure zwar nur mittelbar wirkenden, gleichwohl politisch hoch wirksamen Hebel hatte der EVV den nationalen Parlamenten in Sachen Subsidiaritätskontrolle nicht in die Hand gegeben. Insoweit stärkt der Reformvertrag die Qualität der mitgliedstaatlichen parlamentarischen Mitwirkung faktisch deutlich.

c) *Bewertung*

Die Einführung des „Frühwarnsystems“ wird im Schrifttum überwiegend positiv bewertet. So spricht *Calliess* geradezu überschwänglich davon, dass der Frühwarnmechanismus „den nationalen Parlamenten ein präventives politisches Kontrollrecht dahingehend, ob die unionale Kompetenzausübung im Einzelfall subsidiaritätsgerecht“ erfolge, eröffne.<sup>119</sup> „In gelungener Weise werden hiermit Aspekte des Demokratieprinzips mit dem Kompetenzkontrolldefizit verknüpft und einer Lösung zugeführt.“<sup>120</sup> Dabei berücksichtigt diese zur Regelungslage des EVV abgegebene Einschätzung noch gar nicht die im Reformvertrag und dem diesem beigefügten Protokoll über die Anwendung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit angelegte weitere Stärkung der Rolle mitgliedstaatlicher Parlamente und müsste demnach unter den sich jetzt abzeichnenden Bedingungen wohl noch stärker ausfallen.

Kritiker erheben dagegen grundsätzliche Bedenken gegen eine starke natio-

---

lichen Parlamente ihre subsidiaritätsbezogenen Bedenken vortragen können, wird aus dem „Frühwarnsystem“ ein „Verfahrensdauer-Warnsystem“. Zieht man weiterhin in Betracht, dass gem. Art. 8 des Protokoll zum EVV bzw. Art. 8 des Protokolls zum VAEU den mitgliedstaatlichen Parlamenten zukünftig in Subsidiaritätsfragen zumindest ein mittelbares Klagerecht zum EuGH zusteht, wird deutlich, dass die mitgliedstaatlichen Parlamente dann nicht mehr nur über die Möglichkeit der „Frühwarnung“, sondern über Instrumente verfügen, die es ihnen ermöglichen, einen Rechtsetzungsakt der EU von seiner Initiierung bis nach seinem Erlass lückenlos kritisch zu begleiten.

118 Dieses ist, wie bereits unter Ziff. 2.3.1.1 lit. b. dargelegt, für die Politiken der PJZS das Regelverfahren.

119 Vgl. *Calliess, Ch.*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *VerfEU*, 2006, Art. I-11, Rn. 58.

120 Vgl. *Calliess, Ch.*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *VerfEU*, 2006, Art. I-11, Rn. 58.

nale Kontrolle Europäischer Gesetzgebung,<sup>121</sup> diese vermögen jedoch nicht durchzugreifen. Vielmehr erscheint aus mitgliedstaatlicher Sicht die von *Cal-liess* vertretene positive Bewertung jedenfalls in der Theorie überzeugend. Dies vor allem deshalb, weil mit dem „Frühwarnsystem“ den nationalen Parlamenten auch und gerade in den kompetenz- und grundrechtssensiblen Bereichen der PJZS erstmals ein eigenes, europavertraglich verbürgtes und unmittelbar auf Europäischer Ebene ansetzendes Kontrollrecht zusteht. Dies ist z. B. für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat insofern ein klarer Fortschritt, als beide künftig selbst kontrollierend aktiv werden können, anstatt, wie bisher, darauf angewiesen zu sein, dass sich die Bundesregierung subsidiaritätsbezogene Bedenken des Parlaments zueigen macht und sodann auf Europäischer Bühne vertritt.<sup>122</sup> Zukünftig können BT wie BR ggf. zu Europäischen Gesetzesvorhaben bestehende Subsidiaritätsbedenken direkt und unabhängig voneinander bei den in ihrer Urheberschaft verantwortlichen Organen der EU vortragen. Dies ist gerade auf dem Feld der PJZS insoweit von Vorteil, als Bundestag und Bundesrat als Ausfluss ihrer eigenen innerstaatlichen gesetzgeberischen Zuständigkeit mit den im deutschen Staatswesen herrschenden, das Recht der Strafverfolgung und der (bundespolizeilichen) Gefahrenabwehr prägenden Rechtstraditionen umfassend vertraut sind.<sup>123</sup> Dies sollte beide parlamentarische Organe in besonderer Weise qualifizieren, die Kompetenzausübung durch die EU im Sinne des Subsidiaritätsgedankens wirksam zu kontrollieren.

Dies steigert weiterhin zumindest mittelbar die demokratische Legitimation<sup>124</sup> Europäischer Rechtsakte zur PJZS und in Folge dessen möglicherweise auch deren Akzeptanz bei den Unionsbürgern.

---

121 So z. B. *Weatherill* in: ELR 28 (2003), 909 ff.

122 Im Einzelnen hierzu vgl. Gesetz über die Zusammenarbeit von BReg und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, BGBl. 1993 I, S. 311, geändert durch Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005, BGBl. 2005, I S. 3178, 3179 sowie Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, BGBl. 1993 I, S. 313, zuletzt geändert durch Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 12. September 2006, BGBl. 2006 I, S. 2098.

123 Vgl. z. B. Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG hinsichtlich grenzpolizeilicher Aufgaben, Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG hinsichtlich der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA in bestimmten Fällen oder Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in Bezug auf das Strafrecht, jeweils GG vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2006, BGBl. I, S. 2034-2038.

124 Zumal die Abgeordneten des BT in freier und geheimer Wahl bestimmt werden und die Vertreter der Länder im BR sich immerhin darauf berufen können, von frei und geheim gewählten Landtagsmitgliedern bestimmt worden zu sein.

In diesem Zusammenhang ist allerdings klar herauszustellen, dass der materielle Umfang des vom Frühwarnsystem ausgehenden Kontrollrechts unzweifelhaft auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips begrenzt ist. Fälschlicherweise wird immer wieder der Eindruck erweckt, die nationalen Parlamente hätten unter den Bedingungen des Reformvertrages zukünftig ein umfassendes Recht<sup>125</sup> zur „Frühwarnung“. Demgegenüber ist festzuhalten, dass Aspekte der fachlichen Geeignetheit oder der grundrechtsbezogenen Verhältnismäßigkeit eines geplanten EU-Rechtsaktes gerade nicht Gegenstand der Überprüfung durch nationale Parlamente sind.<sup>126</sup> Insoweit ist die verfahrenstechnische Verflechtung von nationaler und Europäischer Ebene auf das Spezifikum der Subsidiarität limitiert.

Inwieweit das subsidiaritätsbezogene „Frühwarnsystem“ in der parlamentarischen Praxis das wird halten können, was es in der Theorie verspricht, wird zu aller erst davon abhängen, in wie weit es den nationalen Parlamenten gelingt, ihre neuen Handlungsspielräume im parlamentarischen Alltag auszufüllen. Daran, dass dies auf Anhieb gelingt, sind gewisse Zweifel angebracht, zumal das Verfahren (1) unübersichtlich ist,<sup>127</sup> (2) wegen knapp bemessener Fristen schnelles Handeln erfordert,<sup>128</sup> (3) in der aktuellen Organisationskultur der Parlamente oft keine hinreichenden parlamentarischen und administrativen Ressourcen eingeplant sind und (4) es zur Erreichung bestimmter Quoren einer wirksamen Koordinierung unter den Parlamenten der Mitgliedstaaten bedarf.<sup>129</sup> Gerade der letztgenannte Aspekt erscheint im Lichte des Art. 7 Abs. 3 Protokoll VAEU von besonderer Relevanz. Diese Vorschrift eröffnet den mitgliedstaatlichen Parlamenten erstmals, nicht nur im Vorfeld, sondern auch während eines laufenden Europäischen Gesetzgebungsverfahrens zu intervenieren. Bestehen bei den nationalen Parlamenten mehrheitlich Bedenken gegen ein Gesetzesvorhaben und sind diese formell einwandfrei vorgetragen, dürfte es für dessen Urheber nicht ohne weiteres möglich sein, ein von den mitgliedstaatlichen Parlamenten artikuliertes Negativvotum einfach zu ignorieren. Und auch der Europäische Gesetzgeber wird in Gestalt von EP und Rat genau zu prüfen haben, wie mit einer solchen politisch nicht unheiklen Spannungslage

---

125 So z. B. *Sabathil* in BUSINESS & DIPLOMACY, Nr. 4/2007, S. 26.

126 Allerdings ist einzuräumen, dass in vielen Fällen die Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips („Könnten es die Mitgliedstaaten besser regeln als die EU?“) nur dann möglich sein wird, wenn Aspekte der Geeignetheit oder Verhältnismäßigkeit zumindest eine mittelbare Berücksichtigung finden.

127 Vgl. hierzu Nr. 2.4. lit. b.

128 Vgl. Art. 6 S. 1 des Subsidiaritätsprotokolls zum VAEU.

129 Z. B. in Bezug auf die Auslösung der Prüfung einer Gesetzesinitiative i. S. Art. 7 Abs. 2 S. 4 des Subsidiaritätsprotokolls zum VAEU.

umzugehen ist. Schließlich haben beide formal jeweils für sich die Mittel, das strittige Vorhaben zu stoppen. Insgesamt gesehen verleiht gerade der Reformvertrag den mitgliedstaatlichen Parlamenten die Möglichkeit, die EU-Gesetzgebungsorgane erheblich unter Druck zu setzen. Dieses potentiell scharfe Schwert der Mitgliedstaatparlamente wird jedoch so lange stumpf bleiben, wie es ihnen nicht gelingt, mentale, sprachliche und/oder rechtliche Hürden zu überwinden, um zu der vom VAEU geforderten gemeinsamen Positionierung zu gelangen. Deshalb wird eine wirksame Nutzung der neuen Kontrollrechte in jedem Fall erfordern, dass sich die nationalen Parlamente stärker als bisher mit der Arbeitsweise Europäischer Gesetzgebungsorgane auseinandersetzen,<sup>130</sup> sich mit diesen – insbesondere mit dem EP – stärker abstimmen und ggf. auch Mechanismen einer interparlamentarischen Kooperation etablieren.<sup>131</sup>

Schließlich sei noch auf ein für nach föderalen Prinzipien verfasste Mitgliedstaaten bedeutsames Spezifikum hingewiesen. Gerade für die PJZS ist dabei aus deutscher Sicht<sup>132</sup> von besonderem Interesse, ob und wie es künftig gelingen kann, die vom „Subsidiaritätsprotokoll“ als sog. „Regionalparlamente“ bezeichneten Landtage wirksam in die skizzierten Prüfmechanismen einzubinden. Dies zu gewährleisten, scheint zumindest für Gesetzgebungsverfahren zur grenzüberschreitenden (präventiv-) polizeilichen Zusammenarbeit unabdingbar, da nach Maßgabe der deutschen Verfassungslage grundsätzlich nicht BT und BR, sondern die Landesparlamente als Polizeigesetzgeber fungieren.<sup>133</sup> Hinsichtlich der Festlegung, welcher Stelle die Einbindung von Regionalpar-

---

130 Hier scheint aktuell z. B. im BT ein gewisses Umdenken Platz zu greifen und ein wacheres Bewusstsein für EU-bezogene Zusammenhänge zu entstehen. So berichtet die SZ am 4.2.2008 auf Seite 4 u. a. über einen Besuch der MdB Volker Kauder und Dr. Ramsauer bei verschiedenen Organen der EU und berichtet, dass beiden Parlamentariern bei dieser Gelegenheit klar geworden sei, wie wichtig spätestens unter den Bedingungen des Reformvertrages eine frühzeitige Befassung mit Europäischen Rechtsetzungsimpulsen sei. MdB Stiegler wird mit den Worten zitiert: „Wer im Vorfeld nicht einwirkt, ist hinterher ein armer Wicht.“ Im Einzelnen s. *Cornelia Bolesch*, Der Atem der Macht, SZ v. 4.2.2008, S. 7.

131 Keimzelle eines EU-weiten Abstimmungsmechanismus' könnte die Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) sein. Insgesamt wäre es der Effektivität eines interparlamentarischen Abstimmungsinstrumentes sicherlich förderlich, wenn dieses nicht nur, wie die COSAC, über einen informellen, sondern über einen institutionell abgesicherten Status verfügen würde.

132 Gleichwohl betrifft die Fragestellung nicht nur die Bundesrepublik Deutschland. So ist z. B. das Scottish Parliament nach Maßgabe des sog. „Act of Union“ von 1702 (sog. Devolution Act) i. V. m. dem „Parliamentary Act“ von 1999 zuständig für die Gesetzgebung betreffend die Öffentliche Ordnung sowie die Strafverfolgung.

133 Siehe hierzu Art. 70 GG.

lamenten obliegt, gibt das Subsidiaritätsprotokoll Hinweise, deren Befolgung jedoch im innerstaatlichen Kontext Anschlussfragen aufwirft. So bestimmt Art. 6 UA 1 S. 2 des Subsidiaritätsprotokolls zum VAEU, dass es dem nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments obliegen soll, ggf. die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. Übersetzt auf die bundesdeutsche Parlamentslandschaft kann dies nur bedeuten, dass der BR als die Länderkammer im parlamentarischen System des Bundes und ausgestattet mit einem ausdrücklichen Mandat zur Wahrnehmung der Länderinteressen in Angelegenheiten der EU<sup>134</sup> als berufen anzusehen ist, die Landtage zu konsultieren. Eine gewisse Pikanterie ergibt sich allerdings daraus, dass sich der Bundesrat gerade nicht aus Mitgliedern der Landtage, sondern aus Mitgliedern der Landesregierungen,<sup>135</sup> mithin der Exekutive, zusammensetzt. Somit müssen sich durch Wahl demokratisch legitimierte Parlamente zur Wahrung ihrer EU-bezogenen Interessen als „Polizeigesetzgeber“ eben derjenigen Exekutive bedienen, zu deren Kontrolle sie ansonsten berufen sind.<sup>136</sup> Vor diesem Hintergrund dürfte es angezeigt sein, jenseits der bestehenden Unterrichtungspflichten einer Landesregierung<sup>137</sup> gegenüber dem Landesparlament zumindest für den Bereich der Polizeigesetzgebung zu prüfen, ob neue Verfahren der Konsultation von Länderparlamenten geboten sind.<sup>138</sup>

### 3. Fazit

Am Abend des 1. Juni 2005 sah es nicht gut aus für eine zügige institutionelle und materielle Weiterentwicklung der PJZS im Rechtsrahmen der Europäischen Union. Mit dem Scheitern eines zweiten Referendums über den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ binnen weniger Tage, noch dazu mit Frankreich und den Niederlanden in zwei Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaft, hatte es den Anschein, dass die tiefe Vertrauenskrise, die das Verhältnis zwischen der EU und ihren Unionsbürgern zum damaligen Zeitpunkt kennzeichnete, nicht nur den Verfassungsvertrag als solchen, sondern auch die

---

134 Siehe hierzu Art. 50 GG, der bestimmt, dass die Länder durch den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken.

135 Siehe hierzu Art. 51 Abs. 1 GG.

136 Z. B. i. S. Art. 16a, Art. 24 Abs. 1, Art. 25, Art. 44 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Bayern, GVBl. 1946, S. 309.

137 Vgl. z. B. Gesetz über die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung, GVBl. 2003, S. 324.

138 Die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der EU, vgl. hierzu Fn 121, treffen das aufgezeigte Regelungserfordernis jedenfalls nicht bzw. nicht im erforderlichen Maße.



Fortentwicklung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bzw. der PJZS mit sich reißen würde. Der Weg zu substanziellen Fortschritten bei der grenzüberschreitenden polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit schien auf unbestimmte Zeit verstellt. Im Hinblick auf die PJZS wirkte dieser Zwischenbefund besonders bitter, weil sie, obwohl in besonderem Maße grundrechtssensibel und souveränitätskritisch und damit geradezu prädestiniert für eine kontroverse Debatte, gleichsam den geringsten Anlass für ein Aufbegehren der Unionsbürger gegen eine vertiefte Europäische Integration gegeben hatte. Und die skizzierten Aussichten waren für die weitere Arbeit im Rahmen der PJZS besonders verstörend, weil in der Annahme des Zustandekommens eines neu gefassten Primärrechts – quasi im Vorgriff darauf – der Europäische Gesetzgeber längst dabei war, die sekundärrechtliche Ebene inhaltlich-materiell an die Grenzen des erwarteten konstitutiven Rahmens heranzuführen. Namentlich das sog. Haager Programm<sup>139</sup> stieß eine erhebliche Anzahl an Initiativen<sup>140</sup> an, die ohne die im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Verfassungsvertrags vorgedachten strategischen und rechtspolitischen Linien wohl nie in so kurzer Folge und in solcher Regulationsintensität auf den Weg gebracht worden wären. Dies alles schien mit dem Scheitern des Verfassungsvertrags verloren. Manche befürchteten nicht nur eine Stagnation, sondern sogar eine teilweise Rückabwicklung des bereits Erreichten. Dies deshalb, weil sowohl die im Verfassungsvertrag angelegte und im Vergleich zum bis dahin Erreichten weit voranschreitende Vertiefung der institutionellen Integration der PJZS als auch die Ausbringung neuer polizeilicher und justizieller Kooperationsinstrumente nur unter der Annahme zustande gekommen waren, dass mit den geplanten inhaltlichen Veränderungen ein entscheidendes Mehr an demokratischer Legitimation und parlamentarischer Kontrolle einherginge. Diese Gesichtspunkte wiederum waren untrennbar mit der Aufwertung des EP<sup>141</sup> zu einem im Verhältnis zum Rat absolut gleichwertigen Gesetzgebungsorgan verknüpft.<sup>142</sup> Erst mit einer solchen substanziellen Verbreiterung der Basis demo-

---

139 ABl. 2005 C 53/1 v.3.3.2005.

140 Ziffer 2.3 des Haager Programms unter Bezugnahme auf Art. III-276 EVV betreffend die Umformung des Europol-Übereinkommens und der Europol-Protokolle in einen Legislativakt der EU, unter Bezugnahme auf Art. III-257 EVV betreffend den Austausch bewährter Verfahren bei den Ermittlungstechniken Ziffer 3.3.1 des Haager Programms hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, Ziffer 2.1 des Haager Programms hinsichtlich der Verbesserung des Informationsaustausches (Grundsatz der Verfügbarkeit) u. v. a. m.

141 *Magiera, S.*, Das Europäische Parlament als Garant demokratischer Legitimation in der Europäischen Union, in: Festschrift Everling, Bd. 1, 1995, S. 789 ff.

142 Stichwort „institutionelles Gleichgewicht“, vgl. EuGH, Rs. 138/79 Slg. 1980, S. 3333, Rn. 33.

kratischer Legitimation wäre es unter rechtsstaatlichen Aspekten vertretbar geworden, die EU in Bezug auf die PJZS schlagkräftiger und gegenüber den Mitgliedstaaten ein Stück weit bestimmender zu machen. Dieses Bedingungsgefüge schien zu Lasten der PJZS zusammenzubrechen.

Die im Rahmen dieser Arbeit vorgenommene Analyse der unter den Bedingungen des Reformvertrags erwartbaren künftigen europavertraglichen Lage zeigt, dass die wesentlichen der im Verfassungsvertrag angelegten und für die künftige Ausgestaltung der PJZS essentiellen formellen und materiellen Elemente in den Reformvertrag Eingang gefunden haben. Dies gilt für den Übergang zur qualifizierten Mehrheit bei Entscheidungen des Rates ebenso wie für die Stärkung der Rolle des EP als nicht überstimmbarem Gesetzgebungsorgan oder die stärkere Einbindung der nationalen Parlamente in PJZS-bezogene Legislativverfahren der EU. Im Lichte dieser Novellierungen ist klar festzuhalten, dass die PJZS in Zukunft keineswegs mehr dominierend intergouvernemental geprägt sein wird. Vielmehr wird nach dem Inkrafttreten des Reformvertrags auch für die PJZS als dem Restanten der Intergouvernementalität das Gemeinschaftsverfahren das gesetzgebungstechnische Mittel der Wahl sein.

So erfreulich dies unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit einer EU der 27 (+x) sein mag, so enttäuschend mag es im ersten Moment erscheinen, dass sich trotz des genannten generellen Befundes an nicht wenigen Stellen der PJZS Elemente der Intergouvernementalität erhalten werden. Insoweit wird nicht eine völlig eindeutige, uneingeschränkt homogene Vergemeinschaftungssituation entstehen, sondern vielmehr ein vergemeinschafteter Politikbereich, der so manche intergouvernementale Einlagerung enthält. Dieser Befund ändert allerdings in der Gesamtschau aller maßgeblichen Parameter nichts an der generellen Einschätzung, dass die vergemeinschaftungstypischen Elemente weit überwiegen, und könnte darüber hinaus für den Reformvertrag zum entscheidenden „Rettungselement“ in den ihm noch bevorstehenden Stürmen des Ratifizierungsverfahrens werden. Hätten Elemente wie Einstimmigkeitserfordernisse an besonders souveränitätssensiblen Stellen oder der „Notbremsemechanismus“ keinen Eingang in den Reformvertrag gefunden, wäre die überwiegend vertretene Rechtsmeinung kaum aufrecht zu erhalten, dass sich mit dem Reformvertrag – jedenfalls bezogen auf die PJZS – keine über das schon bestehende Maß entscheidend hinaus gehende Übertragung von einzelstaatlichen Kompetenzen auf die EU verbindet. Gerade an dieser Problemstellung entscheidet sich aber die Frage, ob im Vereinigten Königreich ein Referendum über den Reformvertrag abgehalten werden muss.<sup>143</sup> Gerade im Falle des Ver-

---

143 „Schneller Griff zu den Sektgläsern“, FAZ v. 20.10.2007, S. 7, sowie Protokoll einer Befragung des *Minister for Europe* des Vereinigten Königreichs, Mr. Jim Murphy, die am

einigten Königreichs bestünde eine hohe Wahrscheinlichkeit für eine Ablehnung des Reformvertrages durch das Wahlvolk.<sup>144</sup> Würde es aber zu einem weiteren plebiszitären „Nein“ zur substanziellen Fortentwicklung der Europäischen Verträge kommen, wären die Kerninhalte des EVV wohl auf Jahrzehnte hinaus nicht zu retten. Insofern könnte in Bezug auf den Reformvertrag das Sprichwort zu Ehren kommen, wonach weniger manchmal mehr ist.

Darüber hinaus lassen in anderem Zusammenhang und auf anderen Politikfeldern gemachte Erfahrungen wenn nicht erwarten, so doch zumindest hoffen, dass das Überleben intergouvernementaler Elemente die Fortentwicklung der PJZS nicht entscheidend hemmen wird. Ursprünglich als geradezu destruktive Verfahrensbremsen gedachte Institute wie die „Ioannina-Klausel“,<sup>145</sup> die die einzelstaatliche Macht-position absichern und über den Mehrheitswillen stellen sollten, hatten stets lediglich im politischen Kontext emotional angespannter Verhandlungssituationen Bedeutung entfaltet, kamen aber in der späteren legislativen Alltagsarbeit nie zur Anwendung. Ein ähnliches „Schicksal“ könnte auch dem „Notbremsemechanismus“ widerfahren.

In Bezug auf die mitgliedstaatliche Situation lassen die sich abzeichnenden europavertraglichen Gegebenheiten grundlegende Veränderungen auf legislativer, exekutiver und judikativer Ebene erwarten.

So werden sich die nationalen Parlamente, allen voran Bundestag und Bundesrat, noch intensiver mit Europäischen Legislativverfahren auseinandersetzen müssen, als die bisher der Fall war. Allein die Tatsache, dass sich der Deutsche Bundestag bereits vor einem Inkrafttreten des Reformvertrages quasi im Sinne eines unverbindlichen „Testlaufes“<sup>146</sup> dem Verfahren zur Subsidiari-

---

12.7.2007 vor dem *European Committee des House of Lords* statt fand, insbes. Antwort des Ministers auf Frage 43 der Befragung, <[http://www.parliament.uk/parliamentary/committees/lords/eu/select\\_committee.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary/committees/lords/eu/select_committee.cfm)>.

144 Die für die Bürger des Vereinigten Königreichs geradezu sprichwörtlich gewordene Europaskepsis dürfte eher das Ergebnis einer über Jahrzehnte währenden einseitigen medialen Beeinflussung durch weite Teile der populären Presse als einer aus besonderer Sachkenntnis und vertiefter Reflexion entstammenden Einsicht sein. Dieser Aspekt soll an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

145 Vgl. Wikipedia, <[http://de.wikipedia.org/wiki/Kompromiss\\_von\\_Ioannina](http://de.wikipedia.org/wiki/Kompromiss_von_Ioannina)>. Der Kompromiss von Ioannina betrifft eine Regelung zum Schutz der Minderheit bei Mehrheitsabstimmungen im Rat der EU. Danach kann eine Minderheit von Mitgliedstaaten bei Entscheidungen, die mit qualifizierter Mehrheit erfolgen, eine erneute Verhandlung über den Beschlussgegenstand verlangen und dadurch die Beschlussfassung hinauszögern bzw. eine Änderung der Beschlussvorlage erreichen. Die Kompromissformel geht auf eine informelle Tagung des Allgemeinen Rates am 29.3.1994 in der griechischen Provinzstadt Ioannina zurück.

146 So der Vorsitzende des BT-Innenausschusses, MdB Edathy, am 16.1.2008 im Rahmen

tätsprüfung stellt, lässt hoffen, dass die deutsche Parlamentslandschaft ihre neuen Gestaltungsmöglichkeiten erkennt und die ihr zukommende Verantwortung wahrnimmt.

Die innerstaatlichen polizeilichen und strafjustiziellen Exekutivorgane werden sich darauf einzustellen haben, dass sie unter den Bedingungen der vom Reformvertrag ausgelösten und sukzessiv sekundärrechtlich umzusetzenden Vereinfachung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit qualitativ und quantitativ verstärkt mit Partnerbehörden anderer Mitgliedstaaten zusammenarbeiten können und müssen.

Gleiches wird für die mitgliedstaatliche Strafgerichtsbarkeit aller Ebenen gelten; so darf prognostiziert werden, dass es in nicht all zu ferner Zukunft zum Standardrepertoire deutscher Amts- und Landgerichte (als Strafgerichte) gehören wird (müssen), Anordnungen zu treffen, die über das Europarechtliche Vehikel der „gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und justizbehördlicher Entscheidungen“ ihre Wirksamkeit nicht nur im Inland, sondern vielmehr im Ausland entfalten. Und auch auf das Bundesverfassungsgericht könnte im Lichte des Reformvertrages eines Tages die Frage zukommen, ob die „Solange-Entscheidungen“ I<sup>147</sup> und II<sup>148</sup> sowie das sog. „Maastricht-Urteil“<sup>149</sup> unverändert weiter gelten sollen und wie sich künftig das Verhältnis zum EuGH ausgestalten soll.<sup>150</sup>

Einen Wermutstropfen stellen in der Bewertung der zu erwartenden Vertragslage ganz sicher die rechtsetzungstechnischen Schwächen dar, die – teils schon im EVV vorgezeichnet – in Bezug auf die PJZS an vielen Stellen des Reformvertrages aufscheinen. So ist es aus Sicht der Europäischen und mitgliedstaatlichen Organe, vor allem aber auch aus Sicht der Unionsbürger, sehr bedauerlich, dass die künftigen konstitutiven Grundlagen der EU in Struktur, Duktus und Semantik oftmals unübersichtlich bzw. unklar ausgefallen sind. Legislative Eleganz blitzt nur selten auf, statt dessen wirkt manches grob ausgeführt. Gerade die mehrgleisige Struktur mit zwei nebeneinander stehenden Verträgen und teilweise in Anhänge ausgelagerten wichtigen Inhalten wird die professionelle wie die staatsbürgerliche Auseinandersetzung mit der Materie

---

der 57. Sitzung (16. Wahlperiode) des genannten Gremiums zu TOP 19, Subsidiaritätsprüfung in Bezug auf den „Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung“, BT-Drs. 16/7769.

147 Vgl. BVerfGE 37, 271 ff.

148 Vgl. BVerfGE 73, 339 ff.

149 Vgl. BVerfGE 89, 155 ff.

150 Das Verhältnis des BVerfG zum EuGH war, zumindest auf Seiten des BVerfG, nicht zu allen Zeiten spannungsfrei; siehe hierzu z. B. *Kahl*, Verfassung für Europa, zu Art. I-5, Rn. 69 unter Verweis auf BVerfGE, 89, 155 (175).

nicht eben erleichtern. Gleiches gilt für die vielfach zu verzeichnende Existenz redundanter Regelungsinhalte, die Unklarheiten auslösen und Interpretationsschwierigkeiten nach sich ziehen kann.

Auch wenn also die Europäische Union keinen perfekten Verfassungsvertrag<sup>151</sup> und schon gar keine elegante Verfassung erhält, sondern mit einem im Vergleich dazu eher bescheiden daher kommenden Primärrecht vorlieb nehmen muss, so ist doch festzuhalten: Der Verfassungsvertrag hat die Grundlagen gelegt, die PJZS inhaltlich zukunftsfähig zu machen und ihr den Anschein des demokratisch mangelbehafteten Sonderlings im Konzert der Europäischen Politiken zu nehmen. Dem Reformvertrag ist es zu danken, dass diese Werte der Union zwar in schlichterem Kleid als im EVV, jedoch in der Substanz unbeschädigt erhalten bleiben. Insofern lebt die PJZS des Verfassungsvertrags nach einer dramatischen europapolitischen Metamorphose in der Gestalt des Reformvertrages weiter. Hierdurch wird die EU in der PJZS insgesamt handlungsfähiger, effizienter, effektiver, vor allem aber verfahrenstransparenter und rechtstaatlicher sein können, als dies bisher der Fall ist. Den für die Innere Sicherheit in der EU und ihren Mitgliedstaaten Verantwortung tragenden Entscheidern und den Unionsbürgern ist es vorbehalten, die sich eröffnenden Chancen mutig zu nutzen, ohne dabei das Augenmaß zu verlieren.

---

151 Die von den Medien und der breiten Masse der Bevölkerung zur Bezeichnung des „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ formelhaft verwendete Bezeichnung „Verfassung“ war im staatsrechtlichen Sinne zweifellos unzutreffend, trug in ihrer scheinbaren Eindeutigkeit aber ganz entscheidend zur irrigen Vorstellung vom Entstehen eines Europäischen Überstaates oder „Superstaates“ bei.

## Lieferbare ZERP-Diskussionspapiere

(in Papierform = P bzw. als elektronische Kopie = E\*)

\* siehe unsere Homepage: [www.zerp.uni-bremen.de](http://www.zerp.uni-bremen.de) (Publikationen)

- DP 7/91: *Gerd Winter* (Hrsg.), Die Europäischen Gemeinschaften und das Öffentliche, Dezember 1991 (P)
- DP 3/92: *Ines Katharina Gerwien*, Die Kontrolle von Pestiziden in exportierenden Industrieländern und Entwicklungsländern, am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und Malaysias, Oktober 1992 (P)
- DP 7/93: *Michelle Everson*, To the Constitutional Position of the Citizen of the United Kingdom, Dezember 1993 (P)
- DP 3/94: *Monika Jagels-Sprenger*, Der Fall PVC. Ein ungewisses Risiko und seine rechtliche Bewältigung, März 1994 (P)
- DP 4/94: *Geoffrey Woodroffe/Philip Rawlings/Chris Willett*, Financial Services in the United Kingdom, März 1994 (P)
- DP 5/94: *Edda Castelló*, Untersuchung von Beschwerdesystemen für Finanzdienstleistungen, März 1994 (P)
- DP 8/94: *E. Alexandridou/M.-T. Marinos/C. Mastrokostas/G. Triantaphyllakis*, Financial Services in Greece, Juli 1994 (P)
- DP 1/97: *Dorothee Eidmann*, Ausländer und Verwaltung. Eine Skizze am Beispiel des Ausländeramtes in Bremen, Januar 1997 (P/E)
- DP 2/97: *Josef Falke/Armin Höland*, Die Rechtspraxis der Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Vorüberlegungen zu einem neuen Forschungsprojekt, März 1997 (P/E)
- DP 3/97: *Edwige Lefebvre*, A Historical Profile of Belgium: From Urban to Modern Belgian Citizenship, Juli 1997 (P/E)
- DP 4/97: *Edwige Lefebvre*, The Belgian Constitution of 1831: The Citizen Burgher, Juli 1997 (P/E)
- DP 5/97: *Edwige Lefebvre*, French Republicanism in Algeria: „Citouyen-Colon“ versus „Sujet-Musulman-Français“, Juli 1997 (P/E)
- DP 6/97: *Ulrich K. Preuß/Armin Höland* (eds.), The Normative Foundation of the Polity, Oktober 1997 (P/E)
- DP 7/97: *Konstanze Plett*, Rechtliche Hindernisse auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Frauen, Oktober 1997 (E)
- DP 1/98: *Wolf Sauter*, EU Regulation for the Convergence of Media, Telecommunications, and Information Technology: Arguments for a Constitutional Approach?, Januar 1998 (P/E)
- DP 1/99: *Jürgen Neyer/Dieter Wolf/Michael Zürn*, Recht jenseits des Staates, März 1999 (E)

- DP 2/99 *Josef Heimann*, „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ – der neue Titel IV EGV unter besonderer Berücksichtigung des Schengen-Protokolls, Oktober 1999 (P/E)
- DP 1/00 *Armin Höland/Uwe Reim/Holger Brecht*, Flächentarifvertrag und Günstigkeitsprinzip. Zusammenfassung einer empirischen und rechtlichen Untersuchung der Anwendung von Flächentarifverträgen in den Betrieben, März 2000 (P/E)
- DP 2/00 *Armin Höland/Uwe Reim/Holger Brecht*, Association-Level Agreements and Favourability Principle, Dezember 2000 (E)
- DP 1/02 *Anita Boeker*, The Establishment Provisions of the Europe Agreements: Implementation and Mobilisation in Germany and the Netherlands, April 2002 (P/E)
- DP 2/02 *Nikola Lafrenz*, Die Pflegeversicherung als Teil der Krankenversicherung im Sozialrecht der Europäischen Union – Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, Oktober 2002 (E)
- DP 3/02 *Ailine Wolff-Pfisterer*, Sprache als Freizügigkeitshindernis in der EU - Sprachliche Anforderungen an ausländische EG-Bürger im Rahmen der Anerkennung von Befähigungsnachweisen für den Berufszugang und die Berufsausübung, Oktober 2002 (E)
- DP 4/02 *Michael W. Schröter*, Lebensmittelrechtliche Vorsorge als Rechtsprinzip – nationale, europäische und welthandelsrechtliche Aspekte, Dezember 2002 (E)
- DP 1/03 *Christine Godt*, Streit um den Biopatentschutz: Stoffschutz, Patente auf Leben und Ordre Public. Nationaler Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der Europäischen Biopatentrichtlinie, Dezember 2003 (E)
- DP 2/03 *Carl Otto Lenz*, Das deutsch-französische Verhältnis und sein Einfluss auf die Europäische Union, Dezember 2003 (E)
- DP 1/04 *Josef Falke*, Normung und Dienstleistungen. Anforderungen und Handlungsspielräume nach dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), Februar 2004 (E)
- DP 1/05 *Eric A. Engle*, Alien Torts in Europe? Human Rights and Tort in European Law, Februar 2005 (E)
- DP 2/05 *Aydan Bashlinskaya*, Der rechtliche Gehalt der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union (GESVP) und ihre Vereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz, Mai 2005 (E)
- DP 3/05 *Joanna Krzeminska*, Free Speech Meets Free Movement – How Fundamental really is ‘Fundamental’? The Impact of Fundamental Rights on Internal Market Law, August 2005 (E)
- DP 4/05 *Nuno Ferreira*, Revisiting Euthanasia: A Comparative Analysis of a Right to Die in Dignity, November 2005 (P/E)
- DP 1/06 *Christian Joerges*, Der Europäisierungsprozess als Herausforderung des Privatrechts: Plädoyer für eine neue Rechts-Disziplin, Januar 2006 (P/E)

- DP 2/06 *Mel Kenny*, Constructing a European Civil Code: *Quis custodiet ipsos custodiet?*, Februar 2006 (P)
- DP 3/06 *Klaus Sieveking*, ECJ Rulings on Health Care Services and Their Effects on the Freedom of Cross-Border Patient Mobility in the EU, April 2006 (P/E)
- DP 4/06 *Christoph U. Schmid*, The ECJ as a Constitutional and a Private Law Court. A Methodological Comparison, Juni 2006 (P/E)
- DP 5/06 *Ralf Michaels*, EU Law as Private International Law? Re-conceptualising the Country-of-Origin Principle as Vested Rights Theory, August 2006 (P/E)
- DP 6/06 *Maria Paola Ferretti*, Participation, Democratic Deficit and Good Regulation. A Case Study of Participatory Strategies in the European Regulation of GMO Products, September 2006 (P/E)
- DP 7/06 *Norbert Reich*, A Common Frame of Reference (CFR) – Ghost or host for integration?, Oktober 2006 (E)
- DP 1/07 *Christian Joerges*, Integration durch Entrechtlichung? Ein Zwischenruf, August 2007 (P/E)
- DP 1/08 *Aurelia Colombi Ciacchi*, Internationales Privatrecht, *ordre public européen* und Europäische Grundrechte, März 2008 (P/E)
- DP 2/08 *Christian Joerges/Florian Rödl*, Von der Entformalisierung europäischer Politik und dem Formalismus europäischer Rechtsprechung im Umgang mit dem "sozialen Defizit" des Integrationsprojekts, Ein Beitrag aus Anlass der Urteile des EuGH in den Rechtssachen Viking und Laval, März 2008 (E)